

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS AMBIENTALES – FACULTAD DE DERECHO



**MÁSTER EN MEDIO AMBIENTE:
DIMENSIONES HUMANAS Y SOCIOECONÓMICAS**

**TRABAJO FIN DE MÁSTER
CURSO 2014-2015**

**PROCESOS DE NEGOCIACIÓN, OBJETIVOS Y
ACUERDOS SOBRE ENERGÍA Y CAMBIO
CLIMÁTICO EN LA UE PARA 2030**

Julio Rivera Alejo

Junio 2015

Tutora: Profesora Dra. Ana María Yábar Sterling

Tribunal Evaluador:
Dr. Miguel Ángel Alcolea Moratilla
Dr. Don Fernando Santa Cecilia García
Dr. Fernando García Quiroga

Calificación: 9/10

Resumen

La Unión Europea ha buscado ser un actor líder en el escenario internacional en el ámbito de la lucha contra el cambio climático. A tal fin, la UE ha venido desarrollando una estrategia común integrada en materia de energía y clima que tendría por objetivo lograr una economía baja en carbono, competitiva y segura energéticamente.

Este trabajo realiza un análisis de esta estrategia, los diferentes acuerdos y objetivos alcanzados y los procesos de negociación de los que se derivarían. En primer lugar se examina el desarrollo histórico de la estrategia, sus orígenes y la progresiva convergencia de las políticas climática y energética hasta su consolidación en la forma de una estrategia integrada a nivel europeo. Partiendo de esto, se estudian los cimientos sobre las que se construye la estrategia – los “objetivos 20-20-20” y el Paquete legislativo de Energía y Clima para 2020, la Hoja de Ruta 2050, y el nuevo acuerdo de 2014 que fija los objetivos en materia de energía y clima para 2030 –, prestando especial atención a los procesos de negociación de los que habrían surgido. Asimismo, se estudia el progreso realizado hasta la fecha hacia el cumplimiento de los objetivos fijados para 2020 así como los principales problemas que aquejarían a la estrategia (como el incremento de los precios de la energía en Europa, o su incapacidad para reducir la dependencia energética de la UE).

El objeto de la investigación es por un lado determinar si los acuerdos y objetivos adoptados hasta la fecha son adecuados para que la estrategia logre alcanzar de forma efectiva sus objetivos de sostenibilidad, seguridad energética y competitividad económica. Por otro lado, se busca analizar si a raíz del último acuerdo y objetivos adoptados para 2030 se habría reducido la ambición inicial de la estrategia en favor de los intereses nacionales de los Estados Miembros.

Palabras clave: *Cambio climático, Energía, Acuerdos, Objetivos, Unión Europea.*

Abstract

The European Union has aimed to become a leading actor in the fight against climate change in the international arena. To this end, the EU has developed a comprehensive common energy and climate strategy which goals are to achieve a low carbon, competitive and energy secure economy for Europe.

This study examines this strategy, the different agreements and targets agreed within it and the negotiation processes that led to them. Firstly, we study the origins and historical development of the strategy as well as the progressive of energy and climate policies towards an integrated strategy at European level. Then, we examine the foundations of the strategy – the “20-20-20” targets and the Energy and Climate Package by 2020, the 2050 Roadmap, and the 2014 agreement that sets the new energy and climate targets by 2030 –, with a particular focus on the negotiation processes that led to them. Likewise, we analyze the progress made so far towards the achievement of the 2020 targets and the main problems that the strategy faces (such as the increment of energy prices in Europe or the inability to reduce the EU’s energy dependence).

The main aim of this research work is on one hand to establish whether the agreements and targets adopted to date allow the strategy to achieve the goals of sustainability, energy security and economic competitiveness. On the other hand, we seek to determine whether the last agreement and targets adopted for 2030 mean a reduction of the strategy’s initial ambition in favor of Member States’ national interests.

Keywords: *Climate change, Energy, Agreements, Targets, European Union.*

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. Justificación y planteamiento del tema	1
1.2. Objeto de estudio.....	5
1.3. Metodología y fuentes.....	5
1.4. Estructura	6
2. EL CAMINO HACIA UNA ESTRATEGIA EUROPEA EN MATERIA DE ENERGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO	8
2.1. El origen: las negociaciones internacionales sobre cambio climático	8
2.2. La convergencia de las políticas energética y climática	9
2.3. La consolidación de una estrategia integrada en materia de energía y clima.....	11
3. EL PRIMER PASO DE LA ESTRATEGIA: EL ACUERDO “20-20-20” PARA 2020 EN MATERIA DE ENERGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO	14
3.1. Los “objetivos 20-20-20” y el Paquete legislativo de Energía y Clima.....	14
3.2. El proceso de negociación del Paquete legislativo de Energía y Clima	16
3.3. Las medidas del Paquete legislativo de Energía y Clima	20
a. Directiva RCDE	20
b. Decisión Reparto de Esfuerzos	22
c. Directiva Energías Renovables	23
3.4. El progreso hacia los “objetivos 20-20-20”	24
a. Objetivo de reducción de emisiones	25
b. Objetivo de renovables	27
c. Objetivo de eficiencia energética	29
4. LA ESTRATEGIA A LARGO PLAZO: LA HOJA DE RUTA HASTA 2050	32
4.1. Propuestas por sectores	33
4.2. Grandes inversiones con grandes retornos	34
4.3. Una estrategia con un valor meramente político ante la oposición de Polonia	35
5. EL GRAN DESAFÍO DE LA ESTRATEGIA: LA CONCILIACIÓN ENTRE SOSTENIBILIDAD, SEGURIDAD Y COMPETITIVIDAD	37
5.1. La competitividad y los altos precios de la energía	37
5.2. A la espera de la seguridad energética	39

6. MIRANDO HACIA EL FUTURO: UN NUEVO MARCO ESTRATÉGICO EN MATERIA DE ENERGÍA Y CLIMA PARA 2030	46
6.1. La propuesta de la Comisión.....	47
a. Objetivo de reducción de emisiones de GEI	47
b. Objetivo en materia de energías renovables	47
d. Reforma del RCDE	48
c. Medidas en materia de eficiencia energética	48
e. Indicadores para el logro de los objetivos de seguridad y competitividad.....	49
f. Nuevo sistema de gobernanza	50
6.2. La respuesta del Parlamento Europeo	51
6.3. La posición de los Estados Miembros.....	53
a. El camino hacia el nuevo marco para 2030: un camino de desencuentros	53
b. Los intereses nacionales: factor decisivo en las negociaciones para el acuerdo	55
c. El acuerdo final del Consejo Europeo sobre el marco para las políticas de clima y energía en 2030: un acuerdo de reducción de ambiciones.....	58
7. CONCLUSIONES.....	63
BILIOGRAFÍA.....	67

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Justificación y planteamiento del tema

El documento que se presenta a continuación tiene por objeto realizar un estudio del estado de la cuestión en relación a la estrategia energética y de cambio climático de la Unión Europea.

Ahora bien, para entender el porqué de esta estrategia y la importancia de su estudio hemos de atender en primer lugar a la realidad internacional actual y, en concreto, a los grandes problemas y desafíos globales a los que nos enfrentamos hoy.

En este sentido, uno de los mayores retos a los que el mundo debe hacer frente en la actualidad es el problema del cambio climático, un fenómeno que plantea una seria amenaza a la sostenibilidad del planeta y la vida que éste alberga.¹

El modelo de desarrollo imperante hasta la fecha en la práctica totalidad del mundo, a fin de satisfacer las necesidades energéticas propias de la sociedad moderna, se ha basado en la sobreexplotación de los recursos naturales y, en especial, en el uso intensivo de combustibles fósiles como el carbón, el petróleo o el gas natural.

Ahora, hay que señalar que si bien la energía ha sido uno de los factores decisivos que ha contribuido al progreso de la humanidad, la quema de combustibles fósiles – piedra angular del modelo energético actual² – habría resultado en el incremento de las concentraciones de Gases de Efecto Invernadero (GEI de aquí en adelante) en la atmósfera. Esto, a su vez, habría supuesto una grave alteración del medio ambiente y el clima del planeta, dando lugar al conocido proceso de cambio climático, cuya principal manifestación se da en el aumento de las temperaturas medias globales – lo que se conoce por calentamiento global.

Si bien la problemática del cambio climático ha venido siendo una cuestión controvertida de un tiempo a esta parte – al menos en lo que respecta a los medios de comunicación y al ciudadano medio –, en la actualidad la comunidad científica no deja lugar a dudas acerca de su realidad y de los peligros que supone. El último informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático de Naciones Unidas (IPCC, por sus siglas en inglés)³ – máxima autoridad científica en la materia a nivel internacional – ha puesto de manifiesto que el cambio climático es a día de hoy una realidad, que las actividades humanas son la principal causa de éste, y que de no actuar al respecto de forma

¹ De acuerdo con la definición que da la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), por cambio climático “se entiende un cambio del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos comparables” (Artículo 1, párrafo 2).

² Los combustibles fósiles constituyen la fuente energética mayoritaria del modelo energético que predomina en la actualidad en la mayor parte del mundo. Alrededor del 80% de la producción energética mundial proviene de la quema de combustibles fósiles, principalmente carbón, petróleo y gas natural (AIE, 2013).

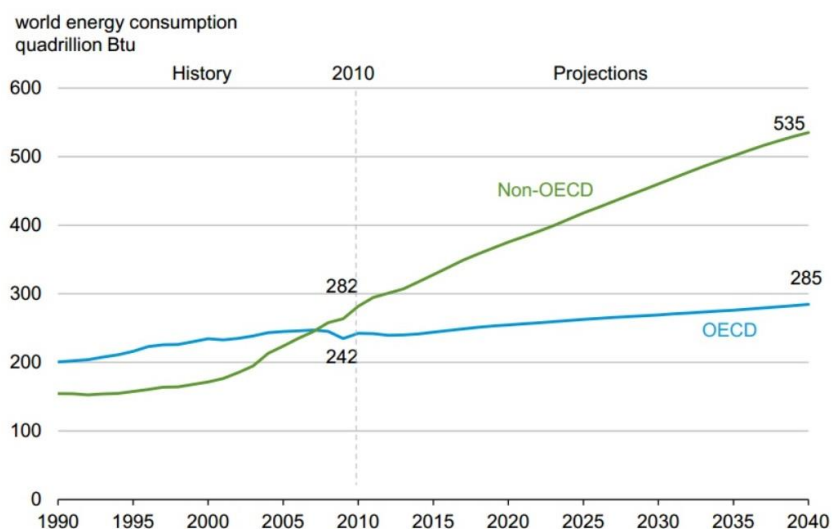
³ El IPCC es un órgano científico intergubernamental establecido bajo el paraguas de Naciones Unidas en 1988 con el objetivo de producir información científica, técnica y socioeconómica clave para comprender la base científica de los riesgos del cambio climático, sus impactos potenciales y las opciones de adaptación y mitigación.

urgente para reducir las emisiones de GEI y evitar un aumento de la temperatura media global por encima de los 2° C, la sociedad tal y como la conocemos hoy corre un serio peligro (IPCC, 2014a).

De acuerdo con el informe, el cambio climático se manifiesta ya hoy en el aumento del nivel del mar, la pérdida de glaciares, la acidificación de los océanos, la variabilidad del clima y los cambios en el patrón de las precipitaciones. Además, se señala que de no tomarse las medidas necesarias, entre los futuros peligros cabe destacar la disminución de la producción alimentaria y de los recursos de agua potable disponibles, la aparición de plagas y enfermedades y el aumento de las inundaciones, sequías e incendios, así como del número de fenómenos climáticos extremos. Asimismo, el cambio climático supondría una clara amenaza para la seguridad global a raíz de los posibles desplazamientos forzados de población que tendrían lugar al quedar inhabitables zonas del globo hoy pobladas, fomentando esto conflictos tanto internos como interestatales. Por otro lado, efectos como una mayor disminución de la diversidad biológica del planeta no parecen tan preocupantes para muchos en comparación con el impacto del cambio climático sobre la economía, que podría suponer una considerable contracción del PIB mundial. La caída del PIB sería especialmente más pronunciada en las economías en desarrollo, y las ya crecientes diferencias entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo aumentarían, manifestándose entre otras cosas a la hora de hacer frente a grandes catástrofes climáticas, momento en el que los medios y la capacidad económica de una sociedad son determinantes (IPCC, 2014a).

Dicho esto, hay que destacar que más allá de este desafío ambiental que plantea el cambio climático, en la actualidad nos encontramos también ante un desafío energético. Según estimaciones de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), de aquí a 2040 la demanda energética mundial se duplicará como consecuencia del aumento de la población mundial y por tanto del consumo energético per cápita, en particular en los países en vías de desarrollo. Es lógico pensar que a medida que estos países se desarrollan y crecen en población van a demandar cada vez más energía a fin de satisfacer ese proceso de desarrollo (ver Gráfica 1) (AIE, 2013).

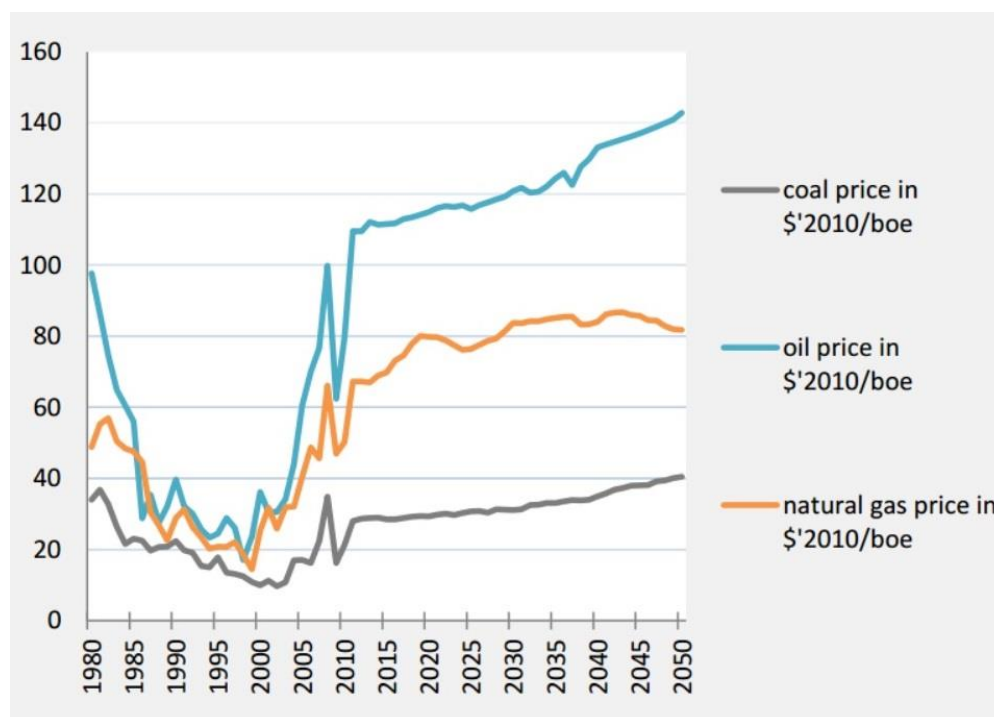
Gráfica 1. Demanda Energética Mundial (Histórica y Proyecciones)



Fuente: AIE, 2013

Esto aceleraría el ya inexorable agotamiento de los recursos fósiles – estimado en unos pocos siglos si se mantiene la tasa de consumo actual así como el ritmo de crecimiento de la población mundial –, lo que traería consigo un aumento cada vez mayor de los precios de la energía en los mercados internacionales (ver Gráfica 2).

Gráfica 2. Precios de las importaciones de combustibles fósiles

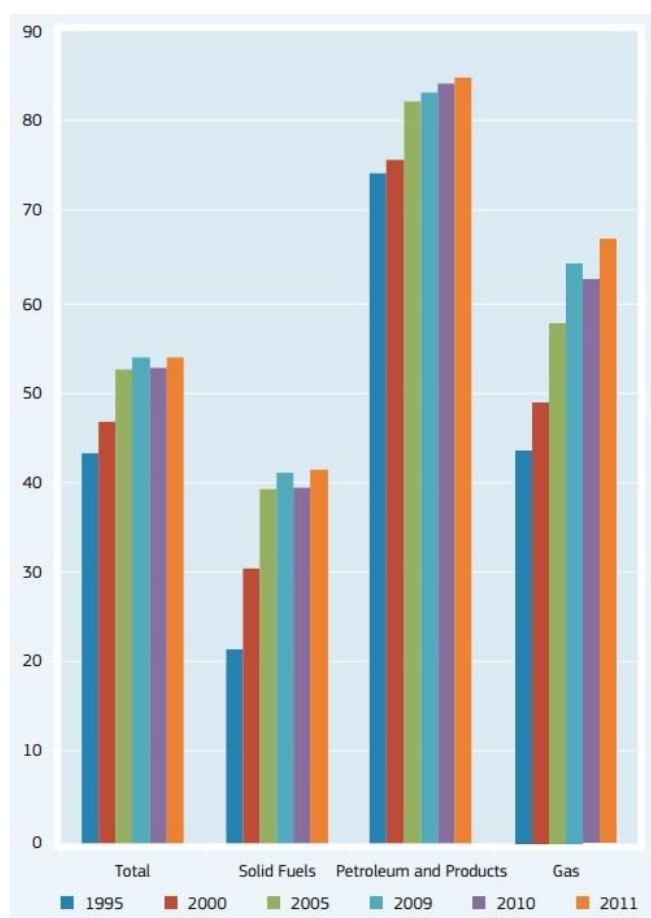


Fuente: Comisión Europea, 2013a

Así pues, de mantenerse el modelo energético predominante en la actualidad, esto tendría claras implicaciones tanto para el medio ambiente – por el consiguiente aumento de las emisiones de GEI – como para la seguridad energética⁴ de aquellos países altamente dependientes de la importación de recursos energéticos – como es el caso de la Unión Europea, que actualmente importa más de la mitad de los recursos fósiles que consume (ver Gráfica 3).

⁴ De acuerdo con la AIE, por seguridad energética se entiende el “suministro adecuado, asequible y fiable de energía”, en diversas formas, cantidades suficientes y a precios razonables (AIE, 2013).

Gráfica 3. Dependencia de importaciones energéticas de la UE-27 (por combustible)



Fuente: Comisión Europea, 2013b

Nos encontramos pues ante un doble desafío: medioambiental (o climático) y energético. Un desafío que impone la urgente necesidad de actuar a nivel internacional para reducir las emisiones de GEI y evitar el aumento de las temperaturas por encima de los 2° C, así como la necesidad de transformar el modelo energético actual en un modelo medioambientalmente sostenible y que permita satisfacer la creciente demanda energética mundial. En este sentido, el IPCC reclama la necesidad de acometer de forma urgente una transición energética en la que los combustibles fósiles sean progresivamente sustituidos por las energías renovables (IPCC, 2014b).

Así pues, es en este contexto en el que se enmarca la estrategia energética y de cambio climático de la Unión Europea. Una estrategia que desde sus inicios, como veremos, habría buscado conciliar los objetivos de sostenibilidad – entendida en términos de reducción de emisiones –, seguridad del suministro energético y competitividad económica. Esto es, una estrategia integrada y comprehensiva en materia de energía y cambio climático que se constituyera en una herramienta efectiva para hacer frente al reto del cambio climático al tiempo que permitiera a la Unión reducir su alta dependencia energética. Pero además de esto, habría de convertirse en el motor de la transición hacia un nuevo modelo económico para Europa basado en “un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo” – tal y como recogería la *Estrategia Europa 2020* – que permitiese a la Unión Europea superar la crisis

económica internacional de 2008 y recuperar su competitividad económica (Colak y Ege, 2013: 660).

Esta estrategia se habría ido construyendo en torno a diferentes acuerdos y objetivos adoptados en el seno de las instituciones europeas a través de complejos procesos de negociación entre las partes implicadas. En este sentido, este trabajo busca analizar los diferentes acuerdos y objetivos en materia de energía y cambio climático que definirían la estrategia en este ámbito de la Unión Europea, prestando especial atención al proceso de negociación del que habrían surgido, y con la mirada puesta en entender de dónde nace el último acuerdo y objetivos adoptados de cara a su cumplimiento para 2030.

En un momento en el que la cuestión del cambio climático ocupa un destacado lugar en la agenda internacional, con las expectativas puestas en el posible nuevo acuerdo global sobre reducción de emisiones de GEI que puede ver la luz en la próxima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático que tendrá lugar en París el próximo diciembre de 2015, no cabe duda de la relevancia investigadora de este trabajo. Especialmente si se considera que la Unión Europea habría venido siendo un actor internacional líder en la lucha contra el cambio climático.

1.2. Objeto de estudio

Tomando como base lo anterior, este trabajo busca dar respuesta a una serie de preguntas de investigación.

Así, en primer lugar, entendemos que la finalidad última de la estrategia en materia de energía y cambio climático de la UE – definir “el camino hacia una economía sostenible, segura y competitiva para Europa” – implica la adopción de unos objetivos ambiciosos en demasía y no necesariamente compatibles, como son la reducción de emisiones de GEI, el fomento de la competitividad económica y la reducción de la alta dependencia energética de la Unión. En este sentido, buscamos responder a la pregunta de si la estrategia energética y de cambio climático tal y como ha sido definida por la UE y plasmada en los diferentes acuerdos y objetivos para 2020, 2050 y 2030 resulta viable para alcanzar de forma efectiva sus objetivos de sostenibilidad, seguridad energética y competitividad económica.

Por otro lado, una segunda pregunta de investigación que se busca responder con este trabajo es si el último acuerdo en materia de energía y clima adoptado en el seno de la UE el pasado octubre de 2014 – a la vista de los nuevos objetivos definidos para 2030 – habría supuesto una disminución de la ambición del compromiso internacional europeo en la lucha contra el cambio climático, especialmente en comparación con los objetivos que habrían sido acordados previamente para 2020 y 2050.

El análisis de la estrategia, de los diferentes objetivos definidos y de su progreso hasta la fecha, de los principales problemas que ha venido presentando, pero especialmente el análisis de los procesos de negociación para la adopción de los distintos acuerdos, nos permitirá arrojar luz sobre la cuestión objeto de nuestro estudio y dar respuesta a nuestras preguntas de investigación.

1.3. Metodología y fuentes

Este trabajo se presenta como un estudio del estado la cuestión en torno a la estrategia energética y de cambio climático de la Unión Europea.

Así pues, se propone el uso de una metodología descriptiva que nos permita explicar y documentar cuál es la realidad de la estrategia de le la UE, así como del método analítico a fin de analizar la evolución y progresos realizados hacia el logro de los objetivos propuestos por la misma.

A este respecto, se plantea un estudio basado en un análisis documental y bibliográfico en el que se atenderá tanto a documentos oficiales producidos por las instituciones europeas relativos a las políticas, objetivos y estrategias que están en el foco de nuestro estudio, como a la literatura académica y técnica existente en torno a la cuestión objeto de nuestro estudio.

Por tanto, en este trabajo se emplearán tanto fuentes primarias como secundarias. Las fuentes primarias serían los distintos documentos institucionales elaborados por la UE – véase directivas, normativas, comunicaciones o informes técnicos entre otros – así como estudios o análisis producidos por organismos internacionales como puede ser la AIE o el IPCC. En cuanto a las fuentes secundarias, aquí encontraríamos distintos libros de autores especializados en la materia, artículos de revistas académicas, documentos de trabajo de *think tanks* y centros de investigación, artículos periodísticos o publicaciones electrónicas.

Finalmente, señalar que el ámbito de nuestro estudio se circunscribe a la Unión Europea, y que el periodo que cubre está acotado temporalmente entre los años ochenta – cuando la UE comienza a dar sus primeros pasos hacia la definición de su futura estrategia energética y de cambio climático – y la actualidad, prestando especial atención al desarrollo del actual proceso de aprobación de la nueva propuesta de la Comisión en relación a la estrategia de cara a sus objetivos para 2030.

1.4. Estructura

El desarrollo expositivo de este trabajo se estructura en siete capítulos excluyendo la bibliografía, y siendo el primero la presente introducción.

En el capítulo segundo se examinan los orígenes de la estrategia energética y de cambio climático de la UE y se presenta el recorrido histórico de su desarrollo hasta la actualidad, señalando los momentos clave que han marcado su definición e implementación final.

El tercer capítulo nos presenta el que se considera el primer paso decisivo de la estrategia: el *Paquete legislativo de Energía y Clima*. Aquí abordaremos las negociaciones que dieron lugar a su origen con la adopción de los “objetivos 20-20-20”, su finalidad y su dimensión legal – las diferentes medidas legislativas que plantea –, y el progreso realizado hasta la fecha hacia la consecución de los objetivos.

En el cuarto se atiende a la definición de la estrategia a largo plazo. Se presenta así en esta apartado la *Hoja de Ruta para una economía hipocarbónica⁵ competitiva en 2050* de la Comisión, examinando los objetivos y actuaciones que establece, para finalmente hacer un análisis de la falta de fuerza vinculante de la misma ante la imposibilidad de los Estados Miembros de llegar a un acuerdo por el veto continuado de Polonia.

En el capítulo quinto se exponen los principales problemas derivados de la implementación de la estrategia, prestando especial atención a su impacto en los objetivos centrales de sostenibilidad, seguridad y competitividad. Se busca aquí responder a la pregunta objeto de nuestro estudio de si la estrategia habría logrado su objetivo de conciliar sostenibilidad, competitividad económica y seguridad energética.

El sexto presenta la nueva propuesta de la Comisión Europea en relación a la estrategia de cara a establecer nuevos objetivos para el periodo 2020-2030 que den continuidad a los “objetivos 20-20-20” y al *Paquete legislativo de Energía y Clima*. Aquí se estudiarán las nuevas medidas que plantea, sus implicaciones para con la estrategia, la posición al respecto tanto del Parlamento Europeo como de los Estados Miembros, y un análisis del acuerdo final adoptado por el Consejo Europeo el pasado 24 octubre de 2014, prestando especial atención al proceso de negociación que tuvo lugar entre los Estados Miembros y sus diferentes posturas a fin de comprender mejor el resultado final.

Finalmente, en el séptimo apartado se exponen las conclusiones obtenidas a partir de todo lo anterior. En éstas se buscará dar respuesta a las preguntas planteadas en relación a la cuestión objeto de nuestro estudio y dejar constancia de los interrogantes aún sobre la mesa.

⁵ Baja en carbono, baja en emisiones de GEI.

2. EL CAMINO HACIA UNA ESTRATEGIA EUROPEA EN MATERIA DE ENERGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO

La Unión Europea, responsable de alrededor del 12% de las emisiones globales de GEI, habría concedido al problema del cambio climático un lugar privilegiado en su agenda prácticamente desde su aparición en los años 80. En este sentido, la UE habría buscado desarrollar una política energética y climática integrada que le permitiese abordar el problema del cambio climático adecuadamente.

2.1. El origen: las negociaciones internacionales sobre cambio climático

Como señalan Kulovesi et al. (2011: 836), la convergencia de las políticas energética y climática en Europa no es algo reciente, sino que se remonta a los años 80 con el inicio del debate en torno a la cuestión del cambio climático. De hecho, ya a finales de los 80, el problema del cambio climático era reconocido a nivel europeo por las entonces Comunidades Europeas.⁶

Es en esta época – en 1992 – cuando nacia la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), un foro internacional para el desarrollo de las negociaciones cuyo objetivo último sería lograr la estabilización de las concentraciones globales de GEI. Y se puede afirmar que es aquí donde podemos encontrar el origen de la actual estrategia energética y de cambio climático de la UE. En concreto, en el deseo de la UE de liderar las negociaciones en el seno de la Convención.

A este respecto, como bien señalan diversos autores (Buchan, 2009; Kulovesi et al., 2011; Vogler, 2011), la búsqueda del liderazgo en las negociaciones internacionales sobre cambio climático por parte de la UE tendría como objetivo último consolidar su posición como un actor internacional capaz y creíble. Objetivo que por otra parte se convertiría en gran medida en el motor de la integración de las políticas climática y energética de la Unión y del desarrollo de una estrategia europea integrada en este ámbito.

En este sentido, ya en 1991, de cara a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que tendría lugar en Río de Janeiro un año más tarde – la famosa Cumbre de la Tierra de 1992 –, la Comisión Europea intentó aprobar un ambicioso paquete de medidas cuyo objetivo era la estabilización de las emisiones de GEI (con respecto a los niveles de 1990) de la Unión para el año 2000. Con la aprobación de este paquete de medidas la UE buscaría influir en las negociaciones y asumir un papel líder al llegar con un compromiso fuerte que respaldase su posición.

Entre las propuestas del paquete se contaban ya por aquel entonces medidas sobre conservación y eficiencia energética, de apoyo al desarrollo de las energías renovables e incluso de fiscalización medioambiental a través de un impuesto a nivel europeo sobre las emisiones de CO₂ para el sector de la energía. Sin embargo, este ambicioso paquete de medidas propuesto por la Comisión no llegaría a ver la luz debido a la oposición de los Estados Miembros, en especial a la propuesta de establecer un impuesto sobre el carbono,

⁶ Si bien no es hasta 1993 con el Tratado de la Unión Europea (TUE) (o Tratado de Maastricht), cuando la Unión Europea como tal nace oficialmente sobre los pilares de las Comunidades Europeas, a lo largo del presente trabajo utilizaremos indistintamente el nombre de “Unión Europea” o “Unión” para referirnos a ambas entidades.

algo que se revelaría como una medida demasiado controvertida para los Estados (Kulovesi et al., 2011: 837).

A pesar de ello, en 1996 el Consejo de Ministros de Medio Ambiente de la Unión Europea anunciaba el firme compromiso de la UE de adoptar las medidas necesarias para lograr una reducción significativa de sus emisiones y evitar un aumento de la temperatura media global por encima de los 2° C con respecto a los niveles de la era pre-industrial (Vogler, 2011: 360). Compromiso que se convertiría desde entonces en la piedra angular sobre la que se ha venido construyendo la estrategia de acción climática de la UE.

Sea como sea, la Unión Europea terminaría liderando las negociaciones sobre cambio climático en el seno de la CMNUCC, defendiendo una acción decidida por parte de la comunidad internacional y abogando por compromisos vinculantes y ambiciosos a nivel internacional para la reducción de los niveles de GEI.

De hecho, en la primera Conferencia de las Partes de la Convención, celebrada en 1995 en Berlín, la UE lograría impulsar el proceso de negociaciones que acabaría concluyendo en 1997 con la aprobación del Protocolo de Kioto,⁷ consolidando así su liderazgo internacional en la materia.

A partir de entonces, el cambio climático pasa a ser de forma definitiva una de las prioridades de la agenda internacional de la Unión Europea, como demostraría el establecimiento en el año 2000 del Programa Europeo de Cambio Climático, la inclusión del cambio climático entre las cuatro áreas de acción prioritarias del Sexto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de la UE en 2002, y la aprobación del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE) en 2003.⁸

De hecho, como señalan Kulovesi et al. (2011: 837), la UE “buscaría mostrar su liderazgo con la creación del RCDE [...] y asegurar la entrada en vigor del Protocolo”, especialmente tras el anuncio por parte de Estados Unidos de que no ratificaría Kioto.

2.2. La convergencia de las políticas climática y energética

Así pues, a la vista de lo hasta aquí expuesto, queda patente que la competencia en materia de medio ambiente – y en concreto en lo que respecta al cambio climático – fue asumida por la Unión relativamente pronto en su historia y sin gran oposición por parte de los Estados Miembros. Esto, como hemos visto, se explica principalmente por el deseo de liderazgo internacional de la UE y su objetivo de consolidarse como un actor internacional

⁷ El Protocolo de Kioto constituye un acuerdo internacional en el marco de la CMNUCC que tiene por objetivo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un porcentaje aproximado de al menos un 5% (en comparación a las emisiones a 1990) entre 2008 en 2012, estableciendo a tal fin objetivos de reducción vinculantes para los países industrializados. El objetivo de reducción asumido por la UE-15 fue del 8% (respecto 1990), siendo de media más alto que el del resto de países desarrollados. Dicho este, en este trabajo tiene su objeto de estudio en la estrategia interna de la UE, por lo que no vamos a analizar el progreso de la UE en el cumplimiento de los objetivos de Kioto.

⁸ El RCDE es un instrumento basado en mecanismos de mercado orientado cuya finalidad es lograr la reducción de las emisiones de GEI de los principales sectores emisores. Más adelante en este trabajo estudiaremos en detalle el funcionamiento de este sistema.

creíble y capaz a nivel global. En este sentido, la problemática suscitada en torno a la cuestión del cambio climático y su ascenso en la agenda internacional supuso la perfecta ventana de oportunidad para ello.

Sin embargo, en lo que respecta a la competencia en materia de energía, el proceso fue diferente. Como señala Helm (2013: 29), los Estados Miembros se mostraron desde siempre reticentes a delegar formalmente en la Unión Europea siquiera parte de su competencia soberana en materia de política energética, la cual habría permanecido de forma exclusiva en manos de los Estados durante largo tiempo. De hecho, la UE ha carecido de toda competencia explícita en materia de energía hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, cuando la política energética se definió como una competencia compartida.⁹

No obstante, hay que señalar que ya antes de Lisboa, haciendo uso de la “cláusula de flexibilidad”,¹⁰ la UE comenzaría a desarrollar legislación en materia de política energética a través de sus políticas medioambientales (Solorio, 2013: 80). De hecho, diversos autores (Buchan, 2009; Vogler, 2011; Solorio, 2013) han señalado que la cuestión del cambio climático ha sido uno de los principales factores que ha propiciado la integración y el desarrollo de la política energética en el nivel comunitario. Y en este sentido, sería en gran medida la dimensión medioambiental la que determinaría la definición de los tres objetivos principales de la política energética a nivel europeo: sostenibilidad, seguridad de abastecimiento y competitividad económica. Objetivos que se constituirían posteriormente en los pilares centrales de la estrategia energética y de cambio climático, el objeto de estudio de nuestro trabajo.

Por su parte, Helm (2013) plantea que los esfuerzos realizados por la Comisión por incluir la energía dentro del marco del mercado único europeo – impulsando la creación y desarrollo del mercado interior de la energía – son los que habrían tenido una mayor relevancia en el proceso de comunitarización de la política energética.

Sea como sea, los Estados Miembros habrían acabado aceptando y aprobando progresivamente legislación europea en materia de política energética en relación con los ámbitos del mercado interior y el medio ambiente. En concreto, legislación relacionada con la liberalización del mercado de la electricidad y el gas, orientada a la conclusión del mercado interior de la energía; y legislación para la promoción de la eficiencia energética y el desarrollo de energías renovables, como parte de la política climática de la Unión (Adelle et al., 2009: 18).

⁹ El Tratado de Lisboa establece la competencia de la Unión para adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el buen funcionamiento del mercado interior de la energía; la seguridad del abastecimiento energético de la Unión; el fomento de la eficiencia energética y el desarrollo de energías renovables; y la interconexión de las redes energéticas en la UE.

¹⁰ Esta cláusula, recogida en los tratados de la Unión desde los orígenes del proceso de integración, otorga al Consejo potestad para adoptar las decisiones necesarias a fin de asegurar el funcionamiento del mercado interior, aún cuando los tratados no recogieran expresamente los poderes de acción necesarios al respecto. En la actualidad, esta cláusula aparece recogida en el Artículo 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

2.3. La consolidación de una estrategia integrada en materia de energía y clima

Dicho esto, el año 2006 marcaría un punto de inflexión en el proceso de integración de la política energética y climática y, por tanto, en el camino hacia una estrategia europea integrada en este ámbito. Con objeto de demostrar su compromiso con los objetivos contraídos con el Protocolo de Kioto, y al mismo tiempo reforzar su liderazgo internacional en el ámbito de la acción climática, la Comisión Europea presentaría ese mismo año un Libro Verde en el que se sentaban las bases de una nueva política energética europea que permitiese abordar la problemática del cambio climático de forma efectiva. Se establecían ya entonces los tres pilares centrales sobre los que se ha venido construyendo la estrategia energética y de cambio climático de la UE y de los que ya hemos hablado: sostenibilidad, competitividad y seguridad energética (Comisión Europea, 2006).

En esta línea, un año más tarde – en 2007 – el Consejo Europeo reconocía que “la producción y la utilización de energía son las fuentes principales de emisión de gases de efecto invernadero”, y que para abordar el problema del cambio climático se “requiere un enfoque integrado de las políticas en el ámbito climático y energético” (Consejo de la Unión Europea, 2007). Ese mismo año, la Comisión publicaba un documento en el que se realizaba un análisis de la situación energética de la Unión y se sentaban las bases de una estrategia europea para lograr “una economía de alta eficiencia energética y baja emisión de CO₂ en la que se engendra[ría] una nueva revolución industrial” (Comisión Europea, 2007). Este documento de la Comisión – *Una política energética para Europa* – supondría un paso clave en la consolidación de una estrategia europea en materia de energía y cambio climático.

Es en este contexto en el que vería la luz el *Paquete legislativo de Energía y Clima* de la UE, aprobado por el Consejo Europeo un año más tarde en 2008. Un paquete de medidas legislativas cuyo objetivo sería la implementación de los “objetivos 20-20-20” para 2020. Unos ambiciosos objetivos en materia de reducción de emisiones, promoción de las energías renovables y mejora de la eficiencia energética.

En la siguiente sección analizaremos en mayor detalle tanto los “objetivos 20-20-20” como el *Paquete legislativo de Energía y Clima*. Lo que aquí nos interesa examinar son sus implicaciones para la Unión Europea y el desarrollo de su estrategia energética y climática. A este respecto, autores como Kulovesi et al. (2011) han señalado que para entender la rapidez y el consenso general con los que se aprobó el *Paquete legislativo de Energía y Clima* – en menos de un año – hay que atender al contexto de las negociaciones internacionales sobre cambio climático de aquel entonces. La necesidad de alcanzar un nuevo acuerdo global de reducción de emisiones que sucediese al Protocolo de Kioto en la Conferencia sobre Cambio Climático que tendría lugar en Copenhague en 2009 aparecía como algo imprescindible – al menos en la agenda de la UE. En este sentido, la aprobación e implementación del Paquete legislativo antes de la Conferencia atendería al deseo de la UE de “liderar a través del ejemplo” (*lead by example*), y con esto influir en las negociaciones para lograr un acuerdo post-Kioto que relanzase la acción climática a nivel internacional, consolidando así una vez más su liderazgo en materia de cambio climático.

Sin embargo, las expectativas respecto a la Conferencia de Copenhague se verían truncadas como consecuencia del fracaso para lograr un nuevo acuerdo global. A pesar de los esfuerzos realizados por la Unión Europea para obtener compromisos sobre objetivos vinculantes de reducción de emisiones, lo más que se alcanzó en Copenhague fue un

acuerdo no vinculante en el que: a) se reconocía la importancia de no superar el umbral de los 2° C; b) se señalaba la oportunidad de utilizar mecanismos de mercado para promover acciones de mitigación; y c) se invitaba a las partes de la Convención a adoptar compromisos nacionales de reducción de GEI. El principal acuerdo alcanzado en Copenhague fue paradójicamente que se habría de adoptar un nuevo acuerdo de reducción de emisiones en conferencias posteriores (Vogler, 2011: 370-371).

La incapacidad de la Unión Europea para lograr que actores clave como los Estados Unidos o China apoyaran un acuerdo climático ambicioso constituyó un fracaso que supuso el cuestionamiento del liderazgo del que hasta entonces había venido haciendo gala la UE. La Unión se quedaba de este modo sola en la acción frente al cambio climático, con medidas y un marco regulatorio ya en marcha.

No obstante, se ha de señalar que la aprobación del ambicioso *Paquete legislativo de Energía y Clima* no respondía sólo al deseo de la UE de mostrar su liderazgo en las negociaciones internacionales sobre cambio climático, sino que respondía también a cuestiones internas: desde consideraciones en relación a la seguridad energética como a la búsqueda de competitividad económica en el largo plazo y la creación de empleo. Esto es, el Paquete legislativo tenía por objetivo situar a la Unión en camino hacia la transición a una economía sostenible, competitiva y segura (Adelle et al., 2009; Kulovesi et al., 2011).

De hecho, como señalan Colak y Ege (2013: 660), las medidas propuestas por el Paquete legislativo buscarían impulsar la competitividad de la economía y la creación de empleo. De acuerdo con las estimaciones, las políticas de eficiencia energética podían llevar a la creación de 2 millones de empleos para 2020, y del mismo modo en el campo de las energías renovables se calculaba un potencial de generación de empleo en 3 millones para 2020. Por otro lado, la potencial reducción de la dependencia energética a través de la implementación del Paquete legislativo traería consigo la reducción del gasto en importaciones de recursos energéticos, lo cual tendría un efecto positivo en el balance comercial de la UE.

En este sentido, el Paquete legislativo habría influido en la definición de la estrategia *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, elaborada por la Comisión Europea y aprobada por el Consejo Europeo en 2010. Una estrategia que buscaría sentar las bases de una futura Unión Europea cuyo crecimiento económico se construiría sobre una economía más verde y competitiva basada en el uso eficiente de los recursos y con un alto nivel de empleo y cohesión social y territorial. A este respecto, la Estrategia fijaría diferentes objetivos y prioridades, entre los que se encontrarían los “objetivos 20-20-20” nacidos con el *Paquete legislativo de Energía y Clima* (Colak y Ege, 2013: 661).

Ahora bien, más allá de los diferentes beneficios económicos y sociales que habrían de derivarse de la estrategia energética y de cambio climático de la UE – que examinaremos brevemente más adelante –, lo que aquí nos interesa señalar es que la aprobación del *Paquete legislativo de Energía y Clima* supuso un paso adelante en el proceso de integración de la política climática de la Unión con otras políticas como la energética o la industrial. Y es que si bien previamente ya se habían adoptado algunas políticas relacionadas con la energía y el clima, el Paquete legislativo constituía el primer paso real y la materialización definitiva de una estrategia integrada en materia de energía y clima a nivel europeo.

Poco después, la Comisión daría un paso más hacia la consolidación de esta estrategia con la publicación en 2011 de la *Hoja de Ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050*. Con este documento, sobre la base de los “objetivos 20-20-20” y el *Paquete legislativo de Energía y Clima*, la Comisión definía de forma explícita el camino que la Unión Europea debía seguir de ahí a 2050 para alcanzar una sociedad baja en carbono, estableciendo los objetivos y el marco necesario para la transformación de la economía y el sector energético de Europa a este fin (Comisión Europea, 2011).

De este modo, se establecía de forma definitiva la estrategia integrada y a largo plazo en materia de energía y cambio climático de la Unión Europea. Y precisamente con objeto de avanzar en el desarrollo de la estrategia, la Comisión presentaba en enero de 2014 su propuesta de un nuevo marco normativo para las políticas de energía y clima de cara a 2030 (*Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030*). Propuesta en torno a la que el Consejo Europeo llegaría a un acuerdo el pasado octubre de 2014 y que representaría el último paso dado hasta la fecha en la definición e implementación de la estrategia energética y de cambio climático de la UE.

3. EL PRIMER PASO DE LA ESTRATEGIA: EL ACUERDO “20-20-20” PARA 2020 EN MATERIA DE ENERGÍA Y CLIMA

A la hora de entender el nuevo acuerdo alcanzado a nivel europeo en materia de energía y cambio climático de cara a 2030 es fundamental entender que éste constituye un paso más dentro de una estrategia que como hemos visto se remonta atrás en el tiempo.

A este respecto, antes de abordar el reciente acuerdo para 2030 hemos de atender al acuerdo previo sobre el que se asienta y que lo constituye el denominado *Paquete de medidas legislativas en materia de Energía y Clima* y los conocidos “objetivos 20-20-20” para 2020.

3.1. Los “objetivos 20-20-20” y el Paquete legislativo de Energía y Clima

En marzo de 2007, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, reunidos en el Consejo Europeo, decidieron dar un paso decisivo hacia una estrategia integrada en materia de política climática y energética que permitiese abordar el problema del cambio climático al tiempo que relanzar la economía europea.

En esta cumbre, los líderes europeos hicieron suya la propuesta de la Comisión Europea y acordaron un plan de acción para desarrollar una política energética común europea, siendo el eje central del acuerdo que la política climática y energética debían ir de la mano (Consejo de la Unión Europea, 2007).

Como parte de ese acuerdo aprobaron lo que se ha venido conociendo como los “objetivos 20-20-20” para 2020, que establecían lo siguiente:

a) una reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel comunitario con respecto a los niveles de 1990;^{11 12}

b) una participación de las energías renovables del 20% en el consumo final de energía de la Unión;

c) un aumento del ahorro y la eficiencia energética de la Unión en un 20% con respecto a los niveles de 2007.¹³

¹¹ Este objetivo se dividiría en dos sub-objetivos: a) un 21% de reducciones (con respecto a los niveles de 2005) que estaría cubierto por el RCDE; y b) un 10% de reducciones (con respecto a los niveles de 2005) para los sectores no cubiertos por el RCDE a lograr a través de diferentes objetivos nacionales de reducción por los Estados Miembros de acuerdo a la *Decisión Reparto de Esfuerzos* que se examina más adelante en este trabajo.

¹² El compromiso es que este objetivo de reducción se adoptaría de forma unilateral por parte de la Unión Europea con independencia de que no tuviese lugar un acuerdo internacional de reducción de emisiones de GEI tras la expiración del periodo de compromiso del Protocolo de Kyoto en 2012. No obstante, se establecía una cláusula por la cual la UE aumentaría su objetivo de reducción de emisiones al 30% (respecto de 1990) para 2020 si se diese el caso de que otros países industrializados – como Estados Unidos – se comprometiesen a reducir sus emisiones en un grado equiparable y que otros países en desarrollo emergentes – como China o la India – se comprometiesen también a reducir sus emisiones en el marco de un acuerdo post-2012.

Ahora, hay que señalar que si bien los dos primeros se fijaron como objetivos vinculantes – traducándose en subsiguientes objetivos nacionales para cada Estado Miembro –, no es el caso para el objetivo de eficiencia energética, que sería meramente indicativo. Esto, como tendremos ocasión de comprobar, tendría su reflejo en el diferente grado de cumplimiento de los objetivos.

Y a fin de implementar las medidas necesarias para el cumplimiento de estos objetivos, en 2008 la Comisión Europea presentaría para su aprobación el *Paquete de medidas legislativas sobre Acción Climática y Energías Renovables*, normalmente referido simplemente como el *Paquete legislativo de Energía y Clima* de la Unión Europea.

El principal objetivo de este paquete de medidas era sentar las bases para el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Consejo Europeo en 2007. En este sentido se constituiría en la ansiada respuesta integrada por parte de la Unión Europea a la problemática del cambio climático y al desafío energético.

Así, este Paquete legislativo buscaría dotar a la Unión y los Estados Miembros de los instrumentos necesarios para acometer la necesaria transición de su economía y sector energético hacia una economía baja en emisiones y altamente eficiente energéticamente, basada en un modelo sostenible, competitivo y seguro (Kulovesi *et al.*, 2011: 832-833). Este objetivo sería recogido y desarrollado posteriormente en 2011 en la estrategia a largo plazo presentada con la *Hoja de Ruta hacia una economía competitiva hipocarbónica en 2050*.

En concreto, el *Paquete legislativo de Energía y Clima* presentaba un conjunto de medidas legislativas orientadas a la consecución de los “objetivos 20-20-20” de las cuales las principales serían las siguientes:

a) una Directiva para revisar el funcionamiento del para entonces ya en marcha Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (*Directiva RCDE*);

b) una Decisión acerca del esfuerzo de los Estados Miembros para reducir sus emisiones de GEI a fin de cumplir con los objetivos de la Unión para 2020 (*Decisión Reparto de Esfuerzos*);

c) una Directiva para la promoción del uso de energías renovables (*Directiva Energías Renovables*).

Si bien el Paquete legislativo también incluye una Directiva relativa a la creación de un marco legal para regular la tecnología de Captura y Almacenamiento de Carbono, una Directiva sobre especificaciones para los combustibles en el sector transportes y un Reglamento sobre estándares para vehículos de pasajeros (Adelle *et al.*, 2009: 37-38), por su mayor relevancia en lo que al nuevo acuerdo para 2030 se refiere centraremos nuestro análisis en las tres primeras medidas.

¹³ Más allá de los “objetivos 20-20-20”, el plan de acción acordado por el Consejo Europeo incluía también la obligación de los Estados Miembros de que el combustible para transporte tuviera al menos un 10% de biocombustibles para 2020, así como líneas de acción para completar el mercado interior de la energía, desarrollar una política exterior común energética y elaborar un Plan Europeo Estratégico de Tecnología Energética centrado en la I+D en tecnologías bajas en carbono, apostando por el desarrollo de la tecnología del Captura y Almacenamiento de Carbono (CCS, por sus siglas en inglés) (Consejo de la Unión Europea, 2007).

3.2. El proceso de negociación del Paquete legislativo de Energía y Clima

A continuación, y antes de analizar detenidamente las medidas contenidas en el mencionado Paquete legislativo, resulta de interés atender al proceso de negociación que tuvo lugar en el seno de las instituciones europeas para aprobar el *Paquete legislativo de Energía y Clima*.

En este sentido, cabe destacar en primer lugar que la aprobación del conjunto de medidas legislativas que incluía el Paquete llevó tan sólo once de meses de trabajo legislativo, lo cual puede ser calificado como todo un éxito si tenemos en cuenta que la aprobación quedaba sujeta al procedimiento de codecisión y por ende tanto el Parlamento Europeo como el Consejo debían acodar de forma conjunta la adopción del Paquete legislativo (Kerebel, 2009).

No obstante, el proceso de negociación que tuvo lugar durante esos meses fue duro y no estuvo exento problemas, especialmente en lo que respecta a las negociaciones de los Estados Miembros en el seno del Consejo. Fue en el Consejo donde se pudo apreciar una divergencia de intereses y puntos de vista entre los países del Este y Centro de Europa y el resto de Estados Miembros, y por ser más concisos, entre los Estados Miembros de nuevo ingreso en la Unión y los más veteranos.

Así, en lo que respecta a la *Decisión Reparto de Esfuerzos*, un grupo de países – Bulgaria, Estonia, Latvia, Lituania y Rumanía – liderados por Hungría reclamaron la revisión de sus objetivos nacionales de reducción de emisiones, y en particular la revisión del año base de referencia establecido para calcular la reducción, que sería 2005 de acuerdo con la propuesta de la Comisión.

De acuerdo con la Comisión, la elección del año 2005 como año base tendría su justificación en el hecho de que éste sería el año más reciente en el que se dispondría de datos fiables sobre las emisiones de GEI de los Estados Miembros en todos los sectores, tanto los cubiertos por el RCDE como los que quedaban fuera de éste.

No obstante, a pesar de esto y de que la *Decisión Reparto de Esfuerzos* fijaba objetivos diferenciados para cada Estado Miembro atendiendo a su PIB per cápita (como veremos más adelante en el siguiente apartado de este capítulo), el grupo de países liderado por Hungría consideraría que la elección del año 2005 como año base perjudicaría a los países menos desarrollados de la Unión mientras que favorecería a los países con un mayor PIB. Además, la elección de ese año base no tomaría en cuenta los esfuerzos realizados por los Estados Miembros para reducir sus emisiones en los años previos – que en el caso del citado grupo de países sería mayor –, por lo que propondrían que se fijase como año base 1990. Asimismo defenderían que en lugar de los objetivos nacionales diferenciados propuestos por la Comisión se estableciesen uno objetivo fijo para cada Estado Miembro de un 18% de reducción respecto de su objetivo del Protocolo de Kyoto (Lacasta *et al.*, 2010: 103-105).

Por su parte, Polonia pondría sobre la mesa su propia propuesta, que más que modificar el año base o los objetivos nacionales de reducción propuestos buscaría que a los países afectados se les compensara con un mayor porcentaje de los ingresos obtenidos a través de la subasta de los derechos de emisión dentro del RCDE (EurActiv, 2008a).

Las demandas planteadas por el grupo liderado por Hungría eran difícilmente viables en tanto entraban en colisión con el diseño global del Paquete legislativo, incluyendo la división del objetivo de reducción de emisiones entre los sectores cubiertos por el RCDE y los no cubiertos. Ahora, si bien no saldrían adelante, estas demandas sirvieron para que los Estados Miembros cuyas emisiones en 2005 estaban por encima un valor concreto – en particular los países de Europa de Este y Central – obtuviesen ciertas concesiones. Así, en línea con la propuesta polaca, estos países recibirían un mayor número de derechos de emisión gratuitos para sus industrias. Asimismo, se acordarían métodos que permitiesen un mayor grado de flexibilidad a los Estados Miembros para el cumplimiento de sus objetivos nacionales de reducción.

En lo que respecta a los distintos mecanismos de flexibilidad para lograr los objetivos, el que más atención atraería durante las negociaciones sería la posibilidad de usar y hasta qué punto créditos internacionales dentro del marco del Protocolo de Kyoto – a través del Mecanismo de Desarrollo Limpio o la Aplicación Conjunta – para contabilizar reducciones. Así, mientras que por un lado los Estados Miembros argumentaban que la posibilidad de usar créditos internacionales no sólo constituía un medio clave para lograr los objetivos nacionales asignados sino para promover el desarrollo sostenible en terceros países, por otro lado el Parlamento Europeo y las organizaciones medioambientales defendían la necesidad de establecer límites estrictos al uso de los créditos internacionales en tanto que podría desincentivar y retrasar las transformaciones tecnológicas necesarias dentro de los Estados Miembros – y en particular de sus sistemas energéticos – para lograr la meta final de una economía europea baja en carbono (Lacasta *et al.*, 2010: 105-108).

Más allá de lo relativo a la *Decisión Reparto de Esfuerzos* y los objetivos nacionales de reducción en los sectores no cubiertos por el RCDE, otra de las cuestiones que centraron las negociaciones fue la del impacto que el RCDE podría tener sobre las industrias intensivas en energía en Europa, especialmente ante la ausencia de un acuerdo internacional de reducción de emisiones. Muchos Estados Miembros manifestaron su preocupación ante el riesgo de deslocalización de sus empresas fuera de las fronteras de la UE ante la presión económica que podría significar el RCDE, por lo que solicitaron a la Comisión la elaboración de una lista de aquellas industrias que podrían quedar eximidas de sus obligaciones bajo el RCDE (EurActiv, 2008b).

A este respecto, Italia en particular adoptó una posición negociadora inflexible hasta el último momento de las negociaciones, estableciendo como “línea roja” para apoyar el Paquete legislativo la concesión de exenciones para sus industrias intensivas en energía. Dado que la aprobación final del mismo habría de ser por unanimidad en el Consejo Europeo, Italia disponía del arma del veto a fin de lograr ver satisfechas sus demandas.

No obstante, esto no sería mayor problema, ya otros países como Alemania los Estados del Este de Europa habrían manifestado su disposición a otorgar concesiones a aquellos sectores más intensivos en energía y más expuestos a la competición internacional (EurActiv, 2008c).

Finalmente, como resultado de todo el proceso de negociación, la propuesta inicial de la Comisión sufrió diferentes cambios. Así, en lo que respecta a la *Directiva RCDE*, la propuesta de la Comisión preveía que todos los derechos de emisión para el sector de la energía se concediesen a través del sistema de subasta – y no de forma gratuita – a partir de 2013. Sin embargo, el acuerdo final estableció ciertas excepciones en las que el paso a la asignación de derechos de emisión por subasta sería gradual a lo largo del periodo

comprendido entre 2013 y 2020. Esta excepción se aplicaría a aquellos países en los que más del 30% de la electricidad se generase en base a un único combustible fósil y donde el PIB per cápita no superase el PIB medio per cápita en la UE (exenciones destinadas a los países de Europa del Este), así como a aquellos países donde la red nacional de electricidad no estuviese conectada – o si lo estuviese fuese sólo a través de una sola línea – a la red operada por la Unión para la Coordinación del Transporte de Electricidad (exención destinada a los países bálticos, Malta y Chipre). Otra gran exención que se incluyó en la *Directiva RCDE*, y de acuerdo con las exigencias italianas, fue que aquellas empresas consideradas en riesgo significativo de “fuga de carbono”¹⁴ recibirían de forma gratuita derechos de emisión hasta 2020.

Por otro lado, y fruto de las demandas de los países del este liderados por Hungría, a la hora de asignar los derechos de emisión entre los Estados Miembros – que atendía a sus emisiones históricas – se introdujo un mecanismo de solidaridad por el que el 10% de los derechos se desplazó de los Estados Miembros más ricos hacia los estados más pobres (esencialmente los países de Europa del Este y Central), al que se sumaría un 2% más para aquellos estados que hubiesen reducido sus emisiones en más de un 20% entre 1990 y 2005. Se compensaba así a estos países por tomar como año de referencia 2005.

En lo que respecta a los ingresos procedentes de la subasta de los derechos de emisión, la propuesta inicial de la Comisión permitía que se usaran para financiar acciones de protección del clima. El Parlamento Europeo fue más allá y votó a favor de la asignación de todos los ingresos generados por la subasta para la protección del clima, reservando el 50% de estos ingresos para actuaciones de mitigación y adaptación al cambio climático en países en desarrollo. Sin embargo, ante la oposición de los Estados Miembros, el acuerdo final no prevé la afectación obligatoria de los ingresos procedentes de la subasta derechos, si bien se llama a los Estados Miembros a comprometerse de forma voluntaria a destinar el 50% de los ingresos a fines de protección del clima.

En lo relativo a la posibilidad de las empresas sujetas al RCDE de usar créditos internacionales que contabilizasen en términos de reducciones propias – a pesar de los esfuerzos por parte del Parlamento Europeo para limitarlo – finalmente el acuerdo aumentó el nivel fijado inicialmente por la Comisión de tal modo que los créditos podría contar hasta el 50% de sus reducciones durante el periodo 2008-2020.

En el caso de la *Decisión Reparto de Esfuerzos*, la posibilidad de que los Estados Miembros pudiesen usar créditos internacionales que contabilizasen de cara al cumplimiento de sus respectivos objetivos nacionales reducción, fruto del proceso de negociación se pasó de la propuesta inicial de la Comisión – por la que estos créditos podrían equivaler a dos tercios las emisiones reducidas – al acuerdo final por el que el uso de créditos internacionales podía contabilizar hasta un 80% de las reducciones realizadas para lograr el objetivo de 2020. Esto, una vez más, a pesar de los esfuerzos por parte del Parlamento Europeo para limitar hasta sólo un 20% el uso de créditos internacionales.

Finalmente, en cuanto a la propuesta inicial de la *Directiva Energías Renovables*, durante el proceso de negociación el Parlamento Europeo presionó para que se fortaleciese el mecanismo de cumplimiento para garantizar que los Estados Miembros cumplieren con

¹⁴ Por “fuga de carbono” se entiende fenómeno por el que la reducción de emisiones de GEI en áreas del planeta que están adoptando medidas frente al cambio climático puede llevar a la deslocalización de su actividad económica hacia otros países que no están actuando a este respecto, y como resultado al aumento de las emisiones en estos países (Marcu *et al.*, 2014: 57).

sus respectivos objetivos de renovables para 2020 así como los objetivos indicativos intermedios. A este respecto el Parlamento reclamaba que se estableciese un sistema de penalizaciones económicas para aquellos Estados que no cumpliesen con sus obligaciones. Sin embargo, si bien el acuerdo final no incluyó esta propuesta, sí que contempló el establecimiento un sistema de rendición de cuentas. De este modo, los Estados Miembros quedan obligados a informar a la Comisión de las medidas implementadas para el fomento de las energías renovables así como a presentar planes de acción en materia de energías renovables, y en caso de fallar en la consecución de los objetivos asignados, habrían de revisar estos planes de acción de acuerdo a recomendaciones de la Comisión.

Asimismo, el Parlamento presionó para que las energías renovables tuviesen un acceso prioritario a la red eléctrica frente a otras fuentes de energía. Esto se traduciría finalmente en la cláusula de “conexión prioritaria”, por la que los Estados Miembros habrían de dar prioridad a la conexión a la red a los proyectos de energías renovables.

Por su parte, en el seno del Consejo algunos Estados Miembros – entre los que destacaría Italia – habrían presionado para introducir una cláusula de revisión de la Directiva en 2014 a fin de poder adaptar los objetivos en función de las circunstancias entonces. Y si bien se incluyó dicha cláusula de revisión, esta no permitiría modificar los objetivos establecidos para 2020.

En vista de lo anterior, podemos concluir fue un proceso de negociación duro e intenso, lo cual tiene sentido dada la importancia de los intereses en juego, siendo que el Paquete legislativo presentado por la Comisión demostraría una ambición sin precedentes a nivel europeo en materia de política energética y climática.

Durante las negociaciones, diferentes actores – como las industrias afectadas u organizaciones no gubernamentales de todo tipo – intentaron influir en el proceso de negociación a fin de que el acuerdo final reflejara sus intereses. No obstante, como hemos visto, los principales actores que influyeron decisivamente en el resultado final fueron el Parlamento Europeo y los gobiernos nacionales a través del Consejo.

Así, algunos Estados Miembros intentaron posponer la adopción del Paquete legislativo utilizando la crisis financiera y económica como razón de peso. Otros, como Italia, buscaron proteger su industria del previsible impacto económico que habría de soportar. Polonia por su parte también utilizó la amenaza del veto a fin de obtener importantes concesiones para su sector energético dependiente del uso del carbón. También vimos que seis países del Este (Hungría, Bulgaria, Latvia, Lituania, Rumania y Eslovaquia) reclamarían una mayor conciliación entre los objetivos del Paquete legislativo y el crecimiento económico, solicitando que los Estados Miembros ricos soportasen una mayor carga en el cumplimiento de los objetivos.

De lo que no cabe duda es que la Presidencia de la UE, por aquel entonces en manos de Francia, jugó un papel clave a la hora de lograr un compromiso final aceptable para todos los Estados Miembros. Igualmente reseñable sería el papel jugado por los Europarlamentarios responsables de los informes de cada una de las medidas del Paquete, que fue fundamental para lograr el apoyo del resto de miembros de la Eurocámara. Sea como sea, las negociaciones informales tripartitas entre la Comisión, el Parlamento y el

Consejo fueron decisivas a la hora de lograr un acuerdo final en torno al *Paquete legislativo de Energía y Clima* (Kerebel, 2009).

3.3. Las medidas del Paquete legislativo de Energía y Clima

A continuación analizamos por separado cada una de las medidas que conforman el *Paquete legislativo de Energía y Clima* tal y como fueron finalmente adoptadas el 23 de abril de 2009 tras el proceso de negociación antes examinado.

a. Directiva RCDE

El objetivo principal de esta Directiva era acometer una revisión y reforma del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (RCDE) a fin de garantizar su correcto funcionamiento.

El RCDE, que fue aprobado en el año 2003 y comenzó a funcionar en 2005, es considerado la piedra angular de la estrategia de reducción de emisiones de la Unión Europea, siendo su objetivo lograr de forma económicamente eficiente la reducción de las emisiones de GEI de los sectores de la industria más intensivos en energía y por tanto en generación de emisiones.

El sistema del RCDE se basa en la fijación de un techo de emisiones de GEI para estos sectores, y bajo este techo – que se reduce anualmente – las empresas pueden comprar y vender derechos de emisión de GEI en función de sus necesidades. Este sistema, conocido en inglés como de *cap and trade* (cupo y comercio), otorgaría a las empresas flexibilidad para reducir sus emisiones de la forma más coste-efectiva, ya que éstas pueden vender derechos si reducen sus emisiones, o comprarlos si no tienen los suficientes para cubrirlas. De este modo, “si las empresas invierten en reducción de emisiones, pueden obtener ingresos con la venta de derechos, a la vez que estimulan la innovación y favorecen los cambios más rentables” (Comisión Europea, 2008: 6).

El RCDE abarca no sólo industrias de los 28 Estados Miembros, sino también de Islandia, Liechtenstein y Noruega. Asimismo, las compañías aéreas que vuelan dentro y entre estos estados también se incluyen dentro del régimen. De este modo, el RCDE cubre el 45% del total de las emisiones de la Unión Europea, constituyendo el mercado de comercio de derechos emisión más grande del mundo (Comisión Europea, 2013c).

Hasta la fecha, el funcionamiento del RCDE se ha estructurado en diferentes fases. La primera (2005-2007) fue un periodo piloto de tres años de *learning by doing* (aprendizaje a través de la práctica) cuyo objetivo era preparar al sistema de comercio para su segunda fase (2008-2012), que habría de coincidir con el periodo de cumplimiento del Protocolo de Kyoto. La *Directiva RCDE* que ocupa nuestro análisis en estos momentos sería la encargada de revisar y reformar el régimen de comercio de emisiones de cara a su segunda fase, en la que en teoría ya entraría a funcionar de forma efectiva. En la actualidad nos encontraríamos en la tercera fase de funcionamiento del RCDE (2013-2020), y a partir de 2020 se entraría en la cuarta fase (2021-2028).

Durante la primera fase el RCDE abarcaba sólo emisiones de los sectores de generación de energía y de las industrias altamente intensivas en el uso de energía, y casi

todos los derechos de emisión fueron adjudicados a las empresas gratuitamente, sin coste alguno. Esta fase tuvo éxito en asignar un primer precio al carbono, establecer el marco para el comercio de derechos entre las empresas de toda Europa y crear el mecanismo necesario de seguimiento, información y verificación de cumplimiento por parte de las empresas. Sin embargo, el número de derechos de emisión máximo fijado para esta fase – que se realizó en base a estimaciones dada la falta de información previa fiable sobre las emisiones de la UE – excedió la demanda de los mismos. Esto haría que durante esta primera fase el precio de los derechos de emisión cayese a cero, haciendo del RCDE un instrumento inútil (Ellerman *et al.*, 2013: 1-2).

Para la segunda fase, la *Directiva RCDE* introduciría reformas significativas que buscarían subsanar los fallos observados durante la primera fase y asegurar un funcionamiento adecuado del sistema. Siguiendo a Wettestad *et al.* (2012: 73-74), las principales modificaciones fueron las siguientes:

- Establecimiento de un techo único europeo de asignación de emisiones en manos de la Comisión. Durante la primera fase, los gobiernos nacionales eran los encargados de asignar los derechos a las empresas previa aprobación por la Comisión de los Planes Nacionales de Asignación de cada Estado Miembro (cada uno con su propio techo de asignación).
- Reducción progresiva e indefinida del techo de asignación de emisiones a una tasa anual del 1,74%. Esto supondría una reducción del 21% de las emisiones para 2020 (respecto a los niveles de 2005), lo que estaría de acuerdo con el objetivo fijado en la estrategia de energía y clima de la UE.
- Ampliación del alcance del RCDE a todos los grandes emisores industriales e inclusión de otros gases de efecto invernadero además del CO₂.
- Inclusión del sector de la aviación bajo el RCDE a partir del año 2012.¹⁵
- Introducción de la subasta como principal método de asignación de los derechos de emisión para el sector eléctrico a partir del 2013 y para el resto de los sectores industriales a partir del 2027. El objetivo es que para el año 2027 no se asigne ningún derecho de emisión de forma gratuita, exceptuando a los de aquellas empresas incluidas en los sectores industriales considerados en riesgo significativo de “fuga de carbono”.
- Armonización de las normas a nivel comunitario para la asignación gratuita de derechos de emisión.

Tras la aplicación de la Directiva, durante esta segunda fase la proporción de derechos de emisión de asignación gratuita se redujo en un 90%, y la penalización por incumplimiento

¹⁵ Debido a la presión internacional por parte de otros países, la UE restringiría posteriormente la aplicación de esta regulación a únicamente los vuelos con origen y destino dentro de las fronteras de la Unión. No obstante, esta suspensión temporal de la norma para el resto de la aviación tendría el objetivo de avanzar en las negociaciones internacionales en el seno de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en busca de un acuerdo global para la regulación de las emisiones de la aviación comercial internacional. Sin embargo, a día de hoy aún no existe tal acuerdo.

se incrementó de los 40 € por tonelada de CO₂ emitida por encima del límite fijados durante la primera fase, a los 100 € por tonelada.

Asimismo, el número de derechos de emisión se redujo en un 6,5% (respecto a los niveles de 2005). Sin embargo, la crisis económica y financiera internacional que comenzaba en 2008 trajo consigo una considerable disminución de la actividad económica y con ello de las emisiones de GEI y por tanto de la demanda de derechos de emisión. Esto tendría como resultado un excedente de derechos de emisión sin usar que afectaría negativamente al precio del carbono, que caería en torno a los 6-7€ por tonelada de CO₂ (Ellerman *et al.*, 2013: 2-7).

Por tanto, como señalan Kulovesi *et al.* (2011: 855), las dos primeras fases del RCDE habrían fracasado a la hora de asignar eficazmente un precio de referencia al carbono que impulsara la reducción de las emisiones de GEI y la inversión en tecnologías limpias y eficiencia energética por parte de la industria, que estaría entre los 20-30€ por tonelada de CO₂. Primero, debido a falta de información acerca de las emisiones de la UE en el pasado, y después a causa de los impactos no previstos de la crisis económica. De este modo, los subsiguientes bajos precios del CO₂ habrían “hundido el mercado de derechos de emisión europeo, convirtiéndolo en un instrumento inútil para impulsar medidas domésticas de reducción en cada Estado Miembro” (Martínez Camarero y María-Tomé, 2012).

Así pues, tanto la efectividad de las reformas dispuestas por la *Directiva RCDE*, como la utilidad del régimen para su contribución al logro del objetivo de reducción de emisiones del 20% para 2020, quedarían puestas en cuestión. Y esto nos lleva a las nuevas medidas sobre el RCDE que se incluyen en el nuevo acuerdo sobre energía y clima para 2030 y que analizaremos más adelante.

b. Decisión Reparto de Esfuerzos

El objetivo de esta Decisión era establecer el reparto de los esfuerzos de mitigación a realizar entre los Estados Miembros a fin de alcanzar su objetivo de reducción de emisiones del 10% respecto a los niveles de 2005 en los sectores no incluidos dentro del RCDE – los denominados “sectores difusos”.

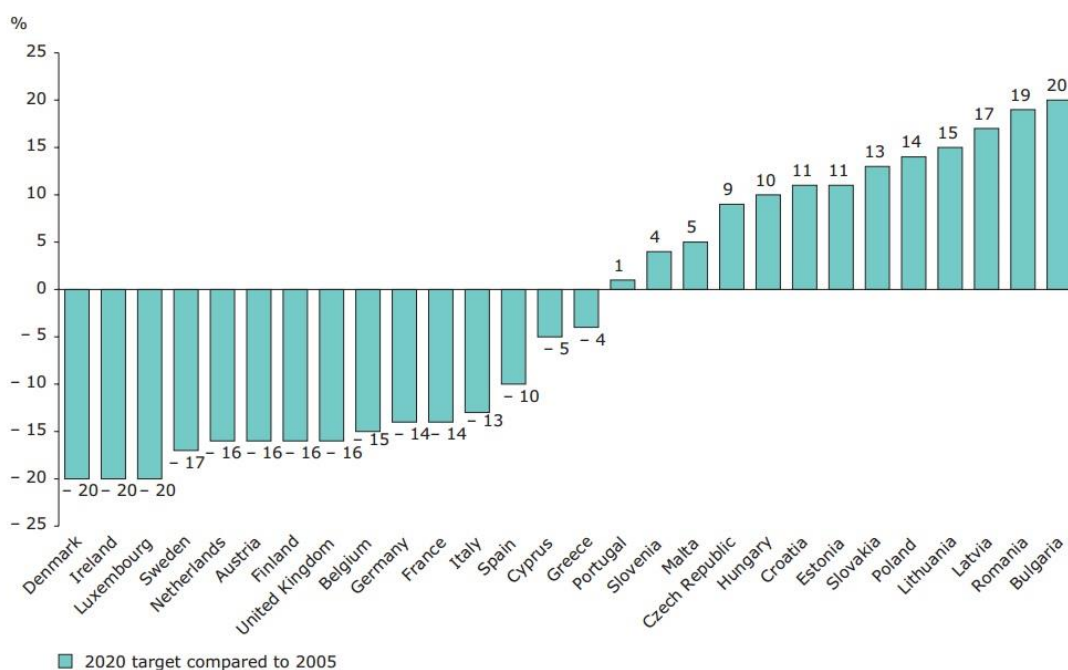
Los aspectos más importantes de esta Decisión serían los siguientes (AEMA, 2013):

- El objetivo nacional de cada Estado Miembro se establece atendiendo a su PIB per cápita.
- Los objetivos nacionales van desde reducciones del 20% para los países más desarrollados de la Unión (como Dinamarca o Luxemburgo), hasta la posibilidad de aumentar las emisiones en un 20% para los países con menor PIB (como Bulgaria) a fin de no coartar su crecimiento económico. No obstante, esto no implica que estos últimos no realicen un esfuerzo para contribuir al objetivo de reducción, ya que sus objetivos, si bien no implican reducciones, sí suponen un límite máximo de emisiones (ver Gráfica 4).

- Se establecen objetivos intermedios anuales para cada Estado Miembro para 2013-2014 a fin de evaluar su progreso y asegurar que alcanzan su objetivo nacional para 2020. Ahora bien, se otorga a los Estados flexibilidad para su cumplimiento.
- Las actividades cubiertas por esta Decisión representan alrededor del 60% del total de emisiones de GEI de la UE. Entre estas se cuentan pequeños emisores del sector transportes (coches, camiones), edificios (calefacción), servicios, pequeñas instalaciones industriales, residuos y agricultura (la Decisión no incluye las actividades de uso y modificación de la tierra ni la silvicultura).

Más adelante examinaremos el progreso de los Estados Miembros y de la Unión en su conjunto hacia el cumplimiento de los objetivos dispuestos por la *Decisión Reparto de Esfuerzos* y las otras Directivas como parte del análisis del progreso hacia los “objetivos 20-20-20”.

Gráfica 4. Objetivos de reducción de GEI para 2020 (*Decisión Reparto de Esfuerzos*)



Fuente: AEMA, 2013: 102

c. Directiva Energías Renovables

El principal objetivo de esta Directiva es el fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables en los Estados Miembros a fin de contribuir a lograr el objetivo de reducción de emisiones, así como a mejorar la seguridad de suministro de la Unión. Para

ello establece un objetivo vinculante para el conjunto de la Unión Europea¹⁶ así como objetivos nacionales también vinculantes para cada Estado Miembro.

De acuerdo con la Directiva, los Estados Miembros debían remitir a la Comisión en 2010 sus planes nacionales de acción en materia de energías renovables, mediante los que debían establecer la hoja de ruta para el desarrollo de las energías renovables en el país de tal forma que pudiesen lograr su objetivo nacional para 2020 (AEMA, 2013: 113-114).

Estos objetivos nacionales – al igual que en el caso de los objetivos de reducción de la *Decisión Reparto de Esfuerzos* – se establecen en función del PIB per cápita de cada Estado Miembro, si bien atendiendo en este caso también al contexto nacional del Estado Miembro. Esto se explica en tanto que los Estados Miembros comenzarían desde puntos de partida distintos, tanto en términos del porcentaje de renovables ya presente en su mix energético,¹⁷ como de su potencial para el uso de fuentes renovables – normalmente determinado por las condiciones geográficas y climáticas de cada país (De Quinto Romero y López Milla, 2010: 272).

Asimismo, esta Directiva establece para cada Estado Miembro una serie de objetivos intermedios de cara a 2020. A partir de 2011, y cada dos años, los Estados Miembros tendrían que informar acerca de su progreso hacia su objetivo intermedio y su objetivo nacional a fin de garantizar su cumplimiento para 2020.

Hay que señalar en relación a esta directiva que, como apuntan De Quinto Romero y López Milla (2010), el uso de fuentes renovables es fundamental tanto para alcanzar el objetivo de reducción de emisiones propuesto para 2020, como para lograr el objetivo de aumentar la seguridad de suministro de la Unión. En este sentido, esta Directiva jugaría un papel clave. No obstante, las renovables, y en concreto las políticas implementadas para su desarrollo en los distintos países, habrían resultado en un aumento de los precios de la energía, afectando con ello negativamente a la competitividad de la economía europea, especialmente de aquellos Estados Miembros altamente dependientes de la explotación recursos fósiles como el carbón (véase el caso de Polonia) Esto explicaría en parte, como veremos más adelante, la posición poco favorables de estos países en relación al nuevo acuerdo en materia de energía y clima propuesto para 2030.

3.3. El progreso hacia los “objetivos 20-20-20”

Para comprender adecuadamente las decisiones adoptadas mediante el nuevo acuerdo para 2030 es fundamental analizar el contexto actual en lo que se refiere a la evolución y cumplimiento del acuerdo previo sobre el que se asienta, en particular de los “objetivos 20-20-20”.

En este sentido se puede afirmar que, cinco años después de la adopción del *Paquete legislativo de Energía y Clima*, la Unión Europea parece estar bien encaminada hacia el

¹⁶ El 20% del consumo final de la energía en la UE debe proceder de fuentes de energía renovables en 2020, así como un 10% del consumo final de la energía en el sector transportes. Es de señalar que este segundo objetivo está en relación directa con el uso de biocombustibles y su problemática. Sin embargo, en este trabajo no abordaremos esta cuestión en tanto se aleja de nuestro objeto de estudio.

¹⁷ Por “mix energético” nos referimos a la combinación de las diferentes fuentes de energía que cubren el suministro eléctrico de un país.

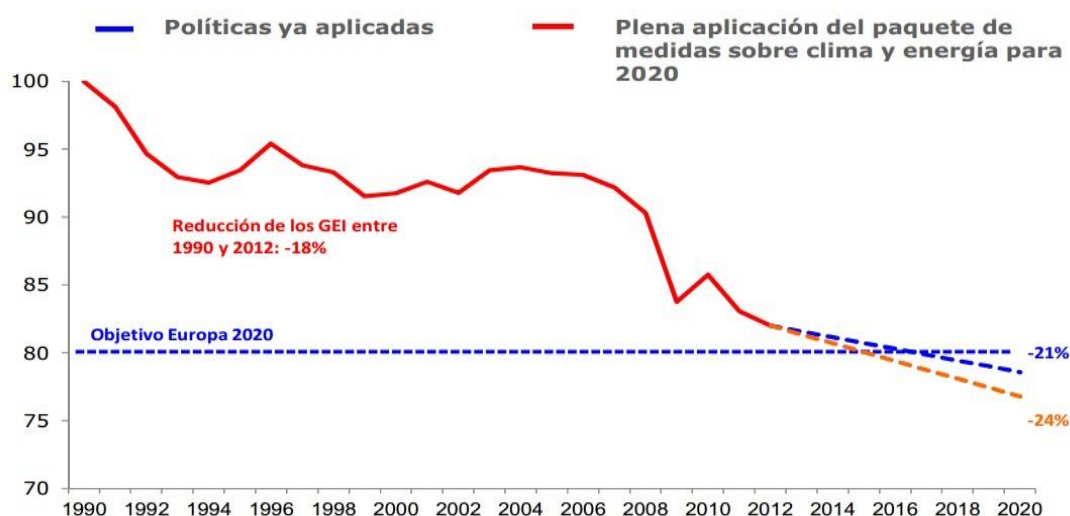
cumplimiento de los objetivos propuestos para 2020. Tal vez lo suficientemente bien como para ya no sólo cumplir con ellos, sino incluso superar los objetivos inicialmente planteados.

a. Objetivo de reducción de emisiones

En 2012, las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE se habrían reducido en un 18% con respecto a los niveles de 1990, lo que situaría a la Unión con ocho años de antelación muy cerca del objetivo del 20% para 2020.

De hecho, tan sólo con las políticas actuales se estima una reducción del 21% para 2020, superando por tanto el objetivo fijado. Pero es que de adoptarse las medidas adicionales previstas en el Paquete legislativo, la reducción en 2020 se estima que sería del 24%, y en el año 2030 del 32% (ver Gráfica 5). Estas reducciones se conseguirían tanto en los sectores incluidos en el RCDE (principalmente energía e industria), como en los sectores cubiertos por la *Decisión Reparto de Esfuerzos* (“sectores difusos”). Ahora bien, hay que señalar que las mayores reducciones se espera que vengan de la mano de las medidas de apoyo a las renovables requeridas por la *Directiva Energías Renovables* (AEMA, 2013: 93).

Gráfica 5. Emisiones de GEI de la UE (1990-2020)



Fuente: Comisión Europea, 2014d: 13

Por otro lado, cabe reseñar que si bien se estima que más de la mitad de los Estados Miembros cumplirán de cara a 2020 con sus respectivos objetivos nacionales de reducción de emisiones establecidos por la *Decisión Reparto de Esfuerzos*, trece de ellos habrían de adoptar medidas adicionales para alcanzar los suyos. Y de hecho, según las últimas proyecciones, seis Estados Miembros (Austria, Bélgica, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo y España) – incluso adoptando medidas adicionales – no llegarían a cumplir con sus objetivos nacionales (ver Tabla 1).

No obstante, a pesar de la incapacidad de algunos de los Estados Miembros para cumplir con los objetivos nacionales dispuestos, la Unión Europea en su conjunto alcanzaría el objetivo del 20% de reducción de emisiones en 2020. De hecho, a través de las políticas ya implementadas, se espera que a partir de 2020 las emisiones de GEI de la UE sigan disminuyendo, si bien a un ritmo más lento (AEMA, 2013: 112).

Tabla 1. Progreso hacia los objetivos de reducción de GEI para 2020

	2005 base year (adjusted Art. 10)	% 2020 target	2020 ESD target	2020 projec- tions WEM	2020 vs. 2005 (%)	Gap (% of 2005 emissions)	2020 projec- tions WAM	2020 vs. 2005 (%)	Gap (%)
Austria	57	- 16 %	48	52	- 9 %	6.6 %	48	- 16 %	0.5 %
Belgium	78	- 15 %	67	75	- 4 %	11.2 %	75	- 4 %	11 %
Bulgaria	23	20 %	27	28	23 %	2.6 %	25	9 %	- 11 %
Croatia	18	11 %	20	17	- 6 %	- 16.9 %	17	- 6 %	- 17 %
Cyprus	6	- 5 %	6	3	- 49 %	- 43.5 %	2	- 70 %	- 65 %
Czech Republic	60	9 %	66	56	- 7 %	- 16.4 %	55	- 9 %	- 18 %
Denmark	37	- 20 %	30	29	- 22 %	- 1.6 %	29	- 22 %	- 2 %
Estonia	6	11 %	6	6	6 %	- 4.8 %	5.7	2 %	- 9 %
Finland	33	- 16 %	28	29	- 12 %	4.4 %	28	- 15 %	1 %
France	407	- 14 %	350	342	- 16 %	- 1.9 %	312	- 23 %	- 9 %
Germany	485	- 14 %	417	421	- 13 %	0.7 %	400	- 18 %	- 4 %
Greece	61	- 4 %	59	58	- 5 %	- 1.0 %	56	- 8 %	- 4 %
Hungary	51	10 %	57	43	- 16 %	- 26.5 %	40	- 21 %	- 31 %
Ireland	46	- 20 %	37	45	- 2 %	17.7 %	42	- 9 %	11 %
Italy	330	- 13 %	288	299	- 9 %	3.5 %	270	- 18 %	- 5 %
Latvia	8	17 %	10	10	18 %	1.5 %	9	15 %	- 2 %
Lithuania	13	15 %	15	16	23 %	8.1 %	14	10 %	- 5 %
Luxembourg	10	- 20 %	8	10	3 %	23.2 %	10	- 2 %	17.7 %
Malta	1	5 %	1	1.1	4 %	- 1.0 %	1.08	2 %	- 3 %
Netherlands	124	- 16 %	104	106	- 15 %	0.8 %	101	- 19 %	- 3 %
Poland	171	14 %	195	170	0 %	- 14.3 %	170	0 %	- 14 %
Portugal	49	1 %	49	34	- 31 %	- 31.7 %	34	- 31 %	- 32 %
Romania	70	19 %	84	75	7 %	- 11.6 %	73	4 %	- 15 %
Slovakia	22	13 %	25	17	- 24 %	- 37.2 %	17	- 26 %	- 39 %
Slovenia	12	4 %	12	12	4 %	0.1 %	10	- 11 %	- 15 %
Spain	232	- 10 %	209	226	- 2 %	7.5 %	222	- 4 %	6 %
Sweden	44	- 17 %	36	35	- 19 %	- 2.3 %	35	- 20 %	- 3 %
United Kingdom	380	- 16 %	320	307	- 19 %	- 3.4 %	307	- 19 %	- 3 %
EU-27	2 818	- 9 %	2 553	2 507	- 11 %	- 1.6 %	2 392	- 15 %	- 6 %
EU-28	2 837	- 9 %	2 573	2 525	- 11 %	- 1.7 %	2 410	- 15 %	- 6 %

Note: Absolute gaps calculated as the difference between emissions and targets and expressed in Mt CO₂-equivalent.

Relative gaps calculated as the ratio between absolute gaps (2012 vs. 2013) and 2005 base-year emissions and expressed as percentage points, comparable with the percentage target reductions.

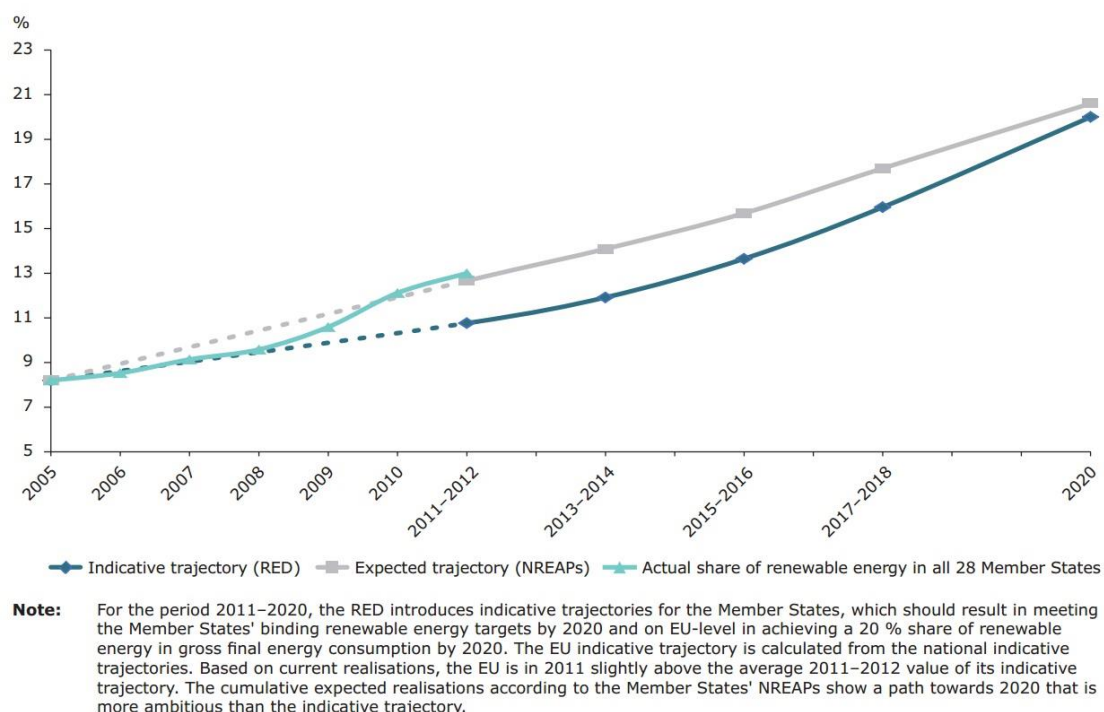
Fuente: AEMA, 2013:110

b. Objetivo de renovables

En 2011 la participación de las energías renovables en el consumo final de energía de la UE era del 13%, con lo que la Unión superaba su objetivo interino para 2011-2012 que estaba fijado en un 10,8% de renovables. Así pues, la Unión Europea en su conjunto se encontraría a día de hoy bien situada para dar cumplimiento al objetivo del 20% en 2020, esperándose de hecho una participación de las renovables a nivel europeo del 21% para ese entonces (AEMA, 2013: 113).

Además, en 2012 el porcentaje de energía renovable a nivel comunitario habría aumentado hasta un 14%, lo que es especialmente reseñable si lo comparamos con el 8,5% de 2005 (ver Gráfica 6) (Oettinger, 2014).

Gráfica 6. Progreso y proyecciones en energías renovables



Fuente: AEMA, 2013: 118

No obstante, hay que señalar que si bien la Unión en su conjunto estaría en camino de cumplir con el objetivo fijado, algunos de sus Estados Miembros necesitarían realizar esfuerzos adicionales para cumplir con sus objetivos nacionales. En 2011, seis Estados Miembros (Bélgica, Francia, Latvia, Malta, los Países Bajos y el Reino Unido) no habrían logrado cumplir con sus objetivos nacionales interinos para 2011-2012 fijados por la *Directiva Energías Renovables*. Por su parte, el resto de países los habría alcanzado o superado. De hecho, reseñable es el caso de Estonia, que en 2011 ya habría cumplido con su objetivo vinculante para 2020. Y en esta misma línea, otros Estados Miembros como Austria, Bulgaria, Lituania, Rumanía o Suecia estarían también ya a día de hoy muy cerca de sus respectivos objetivos para 2020 (ver Tabla 2 y Gráfica 7) (AEMA, 2013: 114-115).

Tabla 2. Contribución actual y prevista de las energías renovables por Estado

	RES shares in 2011 (%)				2011–2012 trajectories		2020 target (RED)	Progress towards 2011–2012 trajectories
	RES-E	RES-H/C	RES-T	RES-Total	RED indicative level	NREAP expected level		
Bulgaria	12.9 %	23.8 %	0.4 %	13.8 %	10.7 %	10.7 %	16 %	↗
Estonia	12.3 %	46.0 %	0.2 %	25.9 %	19.4 %	21.6 %	25 %	↗
Finland	29.2 %	44.3 %	0.4 %	31.8 %	30.4 %	30.6 %	38 %	↗
Germany	21.3 %	12.0 %	6.1 %	12.3 %	8.2 %	11.1 %	18 %	↗
Greece	14.6 %	20.1 %	1.8 %	11.6 %	9.1 %	9.2 %	18 %	↗
Hungary	6.4 %	12.3 %	4.5 %	9.1 %	6.0 %	7.4 %	13 %	↗
Italy	23.5 %	11.0 %	4.7 %	11.5 %	7.6 %	8.9 %	17 %	↗
Lithuania	9.0 %	33.8 %	3.7 %	20.3 %	16.6 %	17.5 %	23 %	↗
Luxembourg	4.1 %	5.0 %	2.0 %	2.9 %	2.9 %	2.9 %	11 %	↗
Romania	31.1 %	24.3 %	2.1 %	21.4 %	19.0 %	18.5 %	24 %	↗
Slovakia	19.8 %	9.6 %	0.4 %	9.7 %	8.2 %	8.2 %	14 %	↗
Slovenia	30.8 %	27.3 %	2.1 %	18.8 %	17.8 %	18.5 %	25 %	↗
Spain	31.5 %	13.5 %	5.9 %	15.1 %	11.0 %	14.8 %	20 %	↗
Sweden	59.6 %	64.5 %	8.8 %	46.8 %	41.6 %	44.6 %	49 %	↗
Austria	66.1 %	31.1 %	7.6 %	30.9 %	25.4 %	31.5 %	34 %	→
Cyprus	3.4 %	18.1 %	0.0 %	5.4 %	4.9 %	7.0 %	13 %	→
Czech Republic	10.6 %	12.8 %	0.6 %	9.4 %	7.5 %	10.2 %	13 %	→
Denmark	35.9 %	33.6 %	0.2 %	23.1 %	19.6 %	23.8 %	30 %	→
Ireland	17.6 %	5.0 %	2.8 %	6.7 %	5.7 %	7.2 %	16 %	→
Poland	8.2 %	13.3 %	6.5 %	10.4 %	8.8 %	10.5 %	15 %	→
Portugal	46.5 %	35.5 %	0.4 %	24.9 %	22.6 %	26.1 %	31 %	→
Belgium	8.8 %	4.3 %	0.3 %	4.1 %	4.4 %	4.8 %	13 %	↘
France	16.5 %	16.7 %	0.5 %	11.5 %	12.8 %	13.8 %	23 %	↘
Latvia	44.7 %	44.7 %	4.8 %	33.1 %	34.1 %	34.1 %	40 %	↘
Malta	0.1 %	5.6 %	0.0 %	0.4 %	2.0 %	2.5 %	10 %	↘
Netherlands	9.8 %	3.3 %	4.6 %	4.3 %	4.7 %	5.1 %	14 %	↘
United Kingdom	8.7 %	2.2 %	2.9 %	3.8 %	4.0 %	4.0 %	15 %	↘
EU-27	21.7 %	15.1 %	3.8 %	13.0 %	10.8 % ^(a)	12.7 % ^(b)	20 %	↗
Croatia	35.5 %	15.6 %	0.2 %	15.7 %	14.1 %	n.a.	20 %	n.a.
EU-28	21.8 %	15.1 %	3.8 %	13.0 %	10.8 % ^(a)	n.a.	20 %	n.a.
Norway	104.8 %	38.6 %	4.2 %	65.0 %	60.1 %	62.7 %	67.5 %	↗

Note: Progress is assessed based on the actual RES share in 2011 and the indicative and expected trajectories for 2011–2012, according to the RED and the NREAPs.

↗ Both the indicative (RED) trajectory and the expected (NREAP) trajectory, averaged for 2011–2012, were met.

→ The indicative (RED) trajectory for 2011–2012 was achieved, but the average of the expected (NREAP) trajectory for 2011–2012 was not met.

↘ Neither the indicative (RED) trajectory nor the expected (NREAP) trajectory, averaged for 2011–2012, were met.

^(a) The EU indicative trajectory was calculated from the indicative national trajectories provided in Part B of Annex I of the RED and Eurostat data for the year 2005 (see also Table 8.2).

^(b) The EU expected trajectory was calculated based on the expected national trajectories (NREAP, using gross final energy consumption after reduction for aviation in the energy efficiency scenario) and Eurostat data (see also Table 8.2).

Fuente: AEMA, 2013:115

Gráfica 7. Cuota de las energías renovables en los Estados Miembros de la UE



Fuente: Comisión Europea, 2014d: 18

Así pues, si bien la mayoría de los Estados Miembros han realizado inversiones significativas en el desarrollo de fuentes de energía renovable, algunos países aún han de realizar esfuerzos adicionales en el corto y medio plazo para implementar por completo la *Directiva Energías Renovables* y garantizar un marco legal coherente, estable y predecible para el apoyo y la financiación del desarrollo de las renovables.

Ahora bien, en general, y a pesar del progreso realizado hasta la fecha, para cumplir con el objetivo vinculante de cara a 2020 los Estados Miembros necesitarán doblar su consumo actual de energía procedente de fuentes renovables. Y es que si bien entre 2005 y 2011 el sector de las energías renovables observó un rápido crecimiento en su participación en el consumo final de energía de la UE, a partir del 2010 este ritmo se ralentizó notablemente en la mitad de los Estados Miembros, probablemente como resultado de la crisis económica y su impacto en las posibilidades de financiación del sector (AEMA, 2013: 121-123).

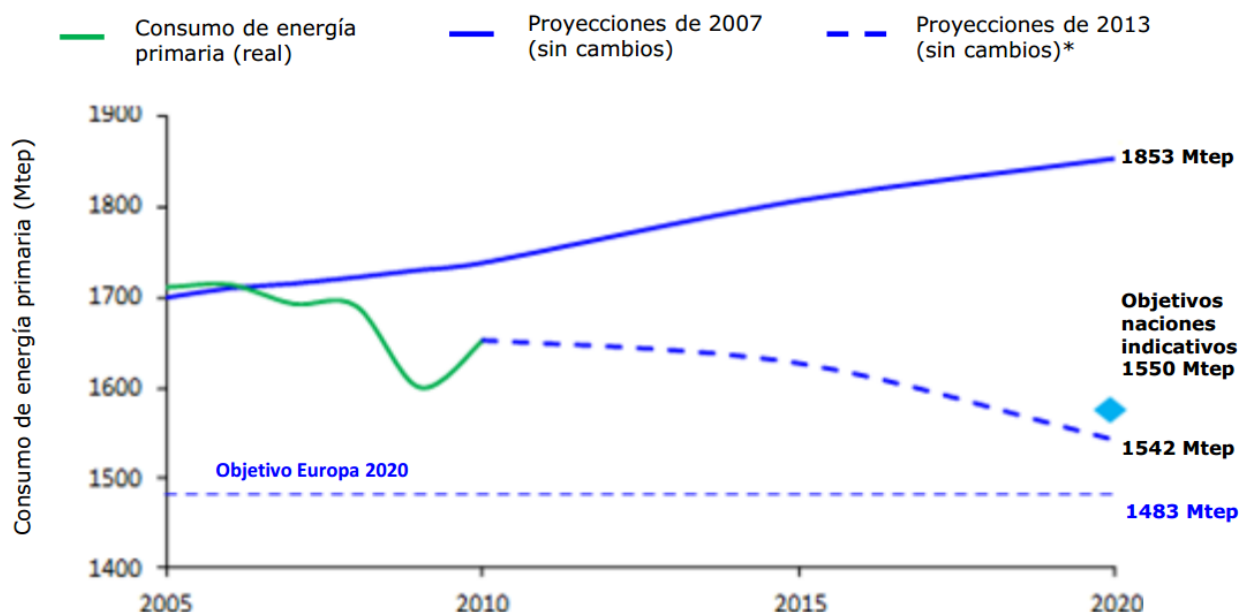
Por otra parte, habría que señalar que los buenos resultados en materia de renovables hasta la fecha se habrían conseguido gracias a la instauración en los Estados Miembros de regímenes de ayudas e incentivos económicos para promover el desarrollo de las energías renovables. Y esto, como ya se ha señalado y exploraremos más adelante, habría traído consigo efectos no deseados para la competitividad europea, lo que a su vez habría predisposto a ciertos Estados Miembros en contra de objetivos más ambiciosos en materia de renovables.

c. Objetivo de eficiencia energética

A pesar de no ser un objetivo vinculante para los Estados Miembros, hasta la fecha se ha dado un progreso significativo hacia el cumplimiento del objetivo fijado de una mejora de la eficiencia energética en el consumo de energía primaria de la UE del 20% en comparación con los niveles de 2007.

Y es que tras años de crecimiento continuado, el consumo de energía primaria alcanzaría su pico entre 2005 y 2006, momento a partir del cual habría venido disminuyendo progresivamente hasta la fecha. Ahora bien, hay que señalar que esto probablemente se deba en gran medida a los efectos de la crisis económica, si bien la reducción de la intensidad energética¹⁸ de la Unión en un 24% entre 1995 y 2001 también habría contribuido a esto (ver Gráfica 8) (AEMA, 2013: 124-125).

Gráfica 8. Consumo de energía primaria en la UE (2005-2020)



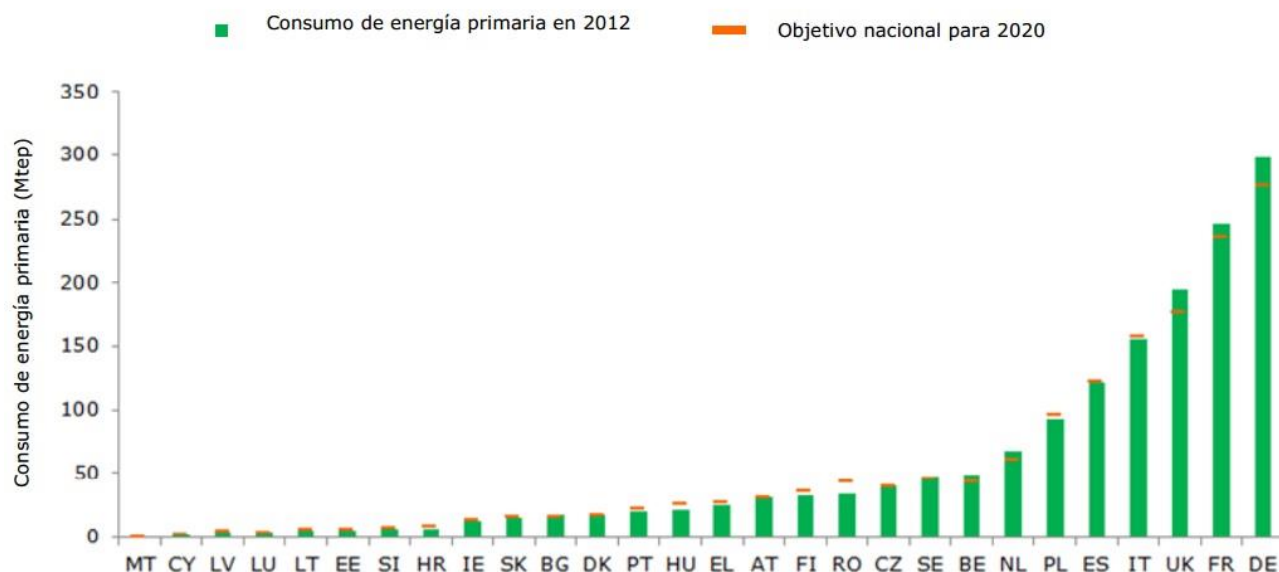
Fuente: Comisión Europea, 2014d: 21

En lo que respecta a los Estados Miembros, la situación en materia de eficiencia energética es desigual. En 2012 se aprobaba una Directiva sobre eficiencia energética que exigía a los Estados la fijación de un objetivo nacional indicativo para 2020 en términos de consumo de energía primaria y final. Globalmente, ese mismo año – 2012 – los niveles de consumo de energía primaria de la mayoría de los Estados Miembros¹⁹ ya se encontraban por debajo de lo que sus objetivos indicativos nacionales establecían (ver Gráfica 9).

¹⁸ La intensidad energética es la cantidad de consumo de energía por unidad de PIB.

¹⁹ Chipre, Estonia, Finlandia, Grecia, Croacia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Luxemburgo, Polonia, España, Italia y Eslovenia

Gráfica 9. Consumo de energía primaria en los Estados Miembros de la UE



Fuente: Comisión Europea, 2014d: 22

Dicho esto, si bien las proyecciones parecen indicar que la UE podría alcanzar una mejora de la eficiencia energética del 17% en 2020 (Oettinger, 2014), esto supondría fracasar en el cumplimiento del objetivo para 2020, para lo cual el consumo de energía primaria debería reducirse en un 6,3%. Algunos autores como Buchan (2009) achacan este fracaso al hecho de que este objetivo fuera meramente indicativo y no vinculante.

Sea como sea, sería necesario un esfuerzo mayor para continuar con el descenso en el consumo de energía primaria que se habría venido dando desde 2007 a fin de cumplir con el objetivo de eficiencia energética fijado para 2020. A este fin, cambios estructurales en las pautas de consumo energético son fundamentales, ya que la tendencia reciente de disminución del consumo tiene su causa principalmente en la crisis económica tal y como señala la AEMA. Adoptar nuevas medidas en todos los sectores, y especialmente en el del transporte, aparece como algo clave (AEMA, 2013: 130). En un informe de 2014 la Comisión señalaba que para lograr el objetivo del 20% sería imprescindible que todos los Estados Miembros implementaran completamente la legislación acordada en materia de eficiencia energética, de lo contrario, se estima que como mucho se alcanzará entre un una mejora de la eficiencia energética de entre el 18-19% (EurActiv, 2014a).

En síntesis, en lo que respecta a los objetivos de reducción de emisiones y renovables para 2020 la Unión Europea estaría en camino no sólo de cumplirlos, sino de superarlos. Sin embargo, el objetivo de eficiencia energética no sería alcanzado de no adoptarse medidas adicionales.

4. LA ESTRATEGIA A LARGO PLAZO: LA HOJA DE RUTA HASTA 2050

En 2009, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, reunidos en el Consejo Europeo, fijaron un objetivo a largo plazo de reducción de emisiones de GEI por el que para 2050 la Unión Europea en su conjunto debería haber reducido sus emisiones de GEI entre un 80% y un 95% respecto de los niveles de 1990 (Consejo de la Unión Europea, 2009: 3).

En 2011 la Comisión Europea daría un paso más en la definición de la estrategia energética y de cambio climático de la UE con la publicación de la *Hoja de Ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050*. Tomando como punto de partida el objetivo de reducción a largo plazo fijado para 2050, así como los “objetivos 20-20-20” y las medidas adoptadas con el *Paquete legislativo de Energía y Clima* para 2020, la Comisión desarrollaría esta Hoja de Ruta en la que definía el camino a seguir para lograr de la forma más coste-efectiva posible la descarbonización de la economía europea para 2050.

En el corazón de la Hoja de Ruta se encuentra el objetivo de lograr una economía baja en carbono, más competitiva y más segura. Una economía más respetuosa con el medio ambiente por sus menores emisiones de GEI; competitiva al ser más eficiente en el uso de la energía y al lograr una mejor balanza de pagos al reducir las importaciones de recursos energéticos; y por tanto segura en tanto menos dependiente energéticamente del exterior (Jiménez Beltrán, 2011).

A este fin, la Hoja de Ruta parte del objetivo general de reducir las emisiones de GEI de la UE entre un 80% y un 95% para el año 2050,²⁰ identificando las diferentes medidas y actuaciones que habrían de acometerse para lograrlo, las inversiones necesarias y los objetivos de reducción intermedios para 2020, 2030 y 2040 así como la distribución sectorial de las reducciones (ver tabla 3).

Tabla 3. Reducciones por sector

Reducciones de GEI en comparación a 1990	2005	2030	2050
Totales	-7%	-40 to -44%	-79 to -82%
Sectores			
Energía (CO2)	-7%	-54 to -68%	-93 to -99%
Industria (CO2)	-20%	-34 to -40%	-83 to -87%
Transporte (incl. CO2 aviación, excl. marítimo)	+30%	+20 to -9%	-54 to -67%
Residencial y servicios (CO2)	-12%	-37 to -53%	-88 to -91%
Agricultura (CO2)	-20%	-36 to -37%	-42 to -49%
Otras emisiones	-30%	-72 to -73%	-70 to -78%

Fuente: Adaptada de Comisión Europea, 2011

²⁰ Este objetivo se enmarca en el compromiso del Consejo Europeo de febrero de ese mismo año de acometer la reducción de las emisiones de GEI necesaria para contener el aumento de la temperatura global por debajo de los 2° C. Para lograr esto, según el IPCC, la comunidad internacional debería reducir a la mitad sus emisiones de CO2 y otros gases de efecto invernadero (en comparación con los niveles de 1990) para el año 2050, y en concreto, los países desarrollados – entre los que se cuenta la UE – habrían de acometer una reducción de entre el 80% y el 95%.

El análisis que presenta el documento revela que el camino más eficiente económicamente implica una reducción de las emisiones del 40% (respecto a 1990) en 2030 y del 60% en 2040, pasando por una reducción del 25% en 2020 – algo que como hemos visto en el apartado anterior sería posible alcanzar (Comisión Europea, 2011).

Ahora, hay que señalar que estas reducciones serían las mínimas necesarias para alcanzar el objetivo más bajo (80%) para 2050 de la horquilla fijada (80-95%) (Jiménez Beltrán, 2011).

4.1. Propuestas por sectores

A fin lograr la necesaria transformación de la economía para alcanzar los objetivos propuestos, la Hoja de Ruta presenta diferentes estrategias sectoriales; en concreto para el sector energético, el transporte, la construcción, la industria y la agricultura (Comisión Europea, 2011: 6-10).

- *Sector energético.* El objetivo es lograr la descarbonización del sector eléctrico, con vistas a la progresiva electrificación de todo el sector energético, que se podría extender al transporte (coche eléctrico, ferrocarril eléctrico) y la calefacción (sistemas de bomba de calor de apoyo a la biomasa, geotérmica, solar). Se busca además un sector energético competitivo y seguro, para lo que la diversificación de las fuentes de energía es fundamental, jugando un papel clave en este sentido las energías renovables. Para ello la Comisión señala que serán necesarias grandes inversiones en infraestructura energética, con más interconexiones y el desarrollo de redes inteligentes a fin de garantizar la continuidad del suministro en todo momento y facilitar la generación distribuida (autoconsumo y autosuficiencia).
- *Sector transporte.* El objetivo es avanzar hacia la movilidad sostenible a través de la eficiencia en el consumo de combustible y la electrificación del transporte público. Se busca un sistema de transporte europeo más sostenible, eficaz y eficiente a través de la planificación urbana, la expansión de infraestructura y la innovación tecnológica.
- *Sector de la construcción.* El objetivo es mejorar la eficiencia energética de edificios y viviendas, lo cual constituye una vía a corto plazo y económica para lograr una reducción considerable de emisiones – hasta un 90% de aquí a 2050 según el análisis de la Comisión. Para ello se estima necesario un aumento de la inversión de hasta 200 mil millones de euros durante la próxima década en bienes y equipos que fomenten el ahorro energético de los edificios.
- *Sector industrial.* El objetivo es lograr una reducción de las emisiones de la industria de entre un 83% y un 87% (respecto a 1990) para 2050. A este fin la Comisión habría considerado necesario elaborar hojas de ruta específicas para cada sector, de entre las que destacaría la *Hoja de Ruta de la Energía para 2050*, publicada unos meses más tarde y que presentaba la estrategia a seguir para la transformación de todo el sector energético europeo.

- *Agricultura.* El objetivo es aumentar la productividad de la tierra de una forma sostenible, de tal modo que se logre una reducción de las emisiones de este sector en 2050 de entre el 42% y el 49% (respecto a 1990). Para ello la Comisión plantea políticas de uso eficiente de abonos, mejor gestión del suelo, diversificación y comercialización de la producción local y un mayor rendimiento ganadero y agrícola.

4.2. Grandes inversiones con grandes retornos

Para poder acometer las reformas necesarias para lograr los objetivos de la estrategia para 2050 – desarrollo de energías renovables, redes inteligentes, edificios y viviendas eficientes energéticamente, transporte electrificado o tecnologías de almacenamiento de energía entre otros – la Comisión señala la necesidad de una inversión pública y privada sostenida durante los próximos cuarenta años equivalente a unos 270 mil millones de euros al año. Esto es, se reclama un aumento de la inversión anual del orden del 1,5% del PIB europeo (Comisión Europea, 2011: 10). Ahora, la Hoja de Ruta señala que esta inversión adicional se recuperaría a partir de 2050 gracias al aumento de la productividad y a la reducción de la factura energética.

Por otro lado, más allá de la recuperación de la inversión necesaria, el éxito en la transición a una economía baja en carbono en 2050 – tal y como lo plantea la Hoja de Ruta de la Comisión – se traduciría en numerosos beneficios.

Además de los beneficios climáticos derivados de la reducción de las emisiones de GEI, asistiríamos a una reducción de la factura de la energía de Europa así como a la reducción de su dependencia energética. La disminución del consumo total de energía de la Unión – en torno a un 30% respecto de 2005 –, así como el mayor consumo de recursos energéticos internos – esencialmente procedente de energías renovables –, resultaría en una disminución de más de la mitad de las importaciones de combustibles fósiles respecto a las cifras actuales. Esto supondría un ahorro de los costes medios del combustible de en torno a unos 175-320 mil de millones de euros por año a partir de 2050, lo que a su vez se traduciría en una reducción de los precios de la energía tanto para los ciudadanos como para la industria (Comisión Europea, 2011: 11-12).

Por otro lado, la implementación de la *Hoja de Ruta 2050* traería consigo la creación de nuevos puestos de trabajo. En sólo cinco años el número de trabajadores en la industria de las energías renovables habría aumentado de 230.000 a 550.000 en toda la UE, y se estima que una reducción del 25% de las emisiones de GEI podría generar 1,5 millones más de empleos para el 2020 – siempre y cuando los gobiernos utilizaran los beneficios de las subastas de derechos de emisión e impuestos al carbono para reducir costes laborales. Asimismo, la Hoja de Ruta identifica grandes oportunidades para el empleo a corto plazo en el sector de la construcción en el ámbito de la rehabilitación energética de edificios y viviendas, entre 150.000 y 500.000 empleos directos al año (Comisión Europea, 2011: 12).

Finalmente, de acuerdo con la Hoja de Ruta la sociedad europea de 2050 se caracterizaría por una mejora de la calidad del aire asociada a la reducción de emisiones, que traería consigo una disminución de los niveles de contaminación atmosférica de un 65% (con respecto a 2005) para 2030. Esto a su vez supondría un ahorro de hasta 10 mil millones de euros en mecanismos de control de la contaminación y 17 mil millones en

gastos sanitarios. Y a esto habría que añadir la reducción de la mortalidad y las enfermedades asociadas a la contaminación del aire (Comisión Europea, 2011: 13).

4.3. Una estrategia con un valor meramente político ante la oposición de Polonia

La *Hoja de Ruta 2050* esboza el proceso de “descarbonización” que la economía europea habría de seguir de aquí a 2050, de tal modo que se lograría una reducción de las emisiones de GEI de entre el 80% y 95% (respecto a 1990) en la Unión Europea hacia mitad de siglo. Esto requeriría adoptar múltiples medidas en los diferentes sectores de la economía, así como acometer grandes inversiones. Sin embargo, como hemos visto, en el medio y largo plazo de esto se derivarían numerosos beneficios para la UE.

Ahora bien, cabe destacar que tal vez la implicación más importante de la *Hoja de Ruta 2050* es que con ella la Unión Europea establecía de forma definitiva una estrategia integrada y a largo plazo en materia de energía y cambio climático. No obstante, no podemos menos que señalar que la susodicha *Hoja de Ruta 2050* no pasaría de tener un valor meramente político, esto es, sin ninguna fuerza legalmente vinculante para los Estados Miembros en tanto que nacería de una comunicación de la Comisión Europea dirigida al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

A este respecto, el Consejo de ministros de medio ambiente de la UE habría intentado en repetidas ocasiones aprobar la *Hoja de Ruta 2050* de tal modo que se pudiese traducir en legislación vinculante para los Estados Miembros, fijando así objetivos de reducción desde 2020 hasta 2050 de acuerdo con lo definido en la hoja de ruta. Sin embargo, la firme oposición de Polonia habría impedido lograr la unanimidad necesaria para respaldar el documento de la Comisión.

Si bien en el Consejo Europeo celebrado el 30 de octubre de 2009, Polonia, junto al resto de Estados Miembros, acordó un objetivo de reducción de las emisiones de GEI de la UE de entre el 80% y el 95% para 2050 (Consejo de la Unión Europea, 2009: 3), no estaría dispuesta sin embargo a adoptar nuevos objetivos de reducción más allá de los ya fijados para 2020 con los “objetivos 20-20-20”. Y respaldar la *Hoja de Ruta 2050* presentada por la Comisión en el Consejo supondría, como hemos visto, la aceptación de objetivos intermedios de reducción de emisiones para 2030 (40%) y 2040 (60%), así como el aumento del objetivo de reducción para 2020 hasta el 25%.

Así, el Consejo de ministros de medio ambiente se reunía en junio de 2011 a fin concluir un acuerdo en torno la *Hoja de Ruta 2050* de la Comisión, sin embargo el veto polaco impediría cualquier acuerdo debido a su oposición a un aumento del objetivo de reducción para 2020 hasta un 25% (EurActiv, 2012a). Un año más tarde, en marzo de 2012, el Consejo de Medio Ambiente volvía a reunirse al mismo fin, y con el objetivo de evitar el veto anunciado de Polonia, la presidencia del Consejo – entonces en manos de Dinamarca – omitiría toda referencia a aumentar el objetivo de reducción de 2020 al 25%, lo cual no obstante fue insuficiente y Polonia volvió a vetar el acuerdo, al negarse a adoptar objetivos para 2030 y 2040, que irían mucho más allá de lo acordado por la UE. Esta oposición la justificaría en tanto dichos objetivos intermedios hasta 2050 impediría a los distintos Estados Miembros con sus diferentes realidades nacionales avanzar hacia la reducción de emisiones final a su propio ritmo así como decidir acerca de su propio mix

energético. Dicho esto, la postura de Polonia – como así lo puso de manifiesto un representante del gobierno polaco – estaría directamente relacionada con el hecho de que Polonia depende del carbón para la generación de más del 90% de su energía eléctrica (Keating, 2012), cuestión que como veremos más adelante en el capítulo sexto sería determinante de la posición negociadora de Polonia durante las negociaciones sobre el acuerdo de los nuevos en materia de energía y clima para 2030.

Finalmente, en junio de 2012 el Consejo de ministros de Energía se reunía a fin de debatir la *Hoja de Ruta de la Energía para 2050*, publicada por la Comisión unos meses más tarde que la *Hoja de Ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050* y que presentaba la estrategia a seguir para la descarbonización de todo el sector energético europeo. En esta reunión, de los 27 Estados Miembros de la Unión, a excepción de Polonia, los 26 restantes apoyaron una resolución por la que se llamaba a la Comisión Europea a proponer un nuevo marco político para las políticas de energía entre 2020 y 2030. Polonia justificaría en este caso su oposición ante la necesidad de alcanzar primero un acuerdo global sobre reducción de emisiones antes de adoptar nuevos objetivos de reducción para después de 2020 (EurActiv, 2012b).

No obstante, este llamamiento del Consejo a la Comisión constituiría el punto de partida de la propuesta de un nuevo marco estratégico para las políticas de energía y clima para el periodo 2020-2030 que analizamos en nuestro capítulo séptimo.

5. EL GRAN DESAFÍO DE LA ESTRATEGIA: LA CONCILIACIÓN ENTRE SOSTENIBILIDAD, COMPETITIVIDAD Y SEGURIDAD

Como ya se ha señalado, en el centro de la estrategia energética y de cambio climático de la Unión Europea estarían los objetivos de sostenibilidad, competitividad económica y seguridad de suministro.

La UE habría buscado conciliar estas tres dimensiones de la estrategia. No obstante, si bien se habría realizado un considerable progreso hasta la fecha en relación con el objetivo de sostenibilidad – entendido en términos de reducción de emisiones –, no habría ocurrido igual con los objetivos de seguridad y competitividad.

A este respecto, Buchan (2013) defiende que estos tres objetivos no serían necesariamente compatibles, pudiendo de hecho ser conflictivos entre sí. Partiendo de esta premisa, este autor apunta que “la UE [tendría] que replantear el equilibrio entre los tres objetivos de su política energética” (Buchan, 2013: 44).

Y es que el desarrollo de la estrategia hasta la fecha habría fallado en avanzar hacia los objetivos de competitividad económica y seguridad de suministro. En materia de seguridad energética el problema estaría en que apenas se habrían visto avances en lo que respecta al objetivo de reducir la dependencia energética de la UE. Pero en lo relativo al objetivo de fomentar la competitividad económica de la Unión, el problema está en que – al contrario de lo buscado – la implementación de la estrategia habría afectado negativamente a la competitividad internacional de Europa.

5.1. La competitividad y los altos precios de la energía

Una de las principales consecuencias derivadas de la implementación de las medidas del *Paquete legislativo de Energía y Clima* habría sido el aumento de los precios de la energía.

A fin de cumplir con los objetivos de la estrategia de cara a 2020, los Estados Miembros habrían establecido diferentes gravámenes medioambientales así como regímenes de ayudas y subsidios para fomentar el desarrollo de las energías renovables y la eficiencia energética. A lo que habría que sumar las inversiones realizadas en infraestructuras orientadas a la transformación del sistema energético actual hacia uno sostenible y seguro que diera cabida a una mayor participación de las renovables.

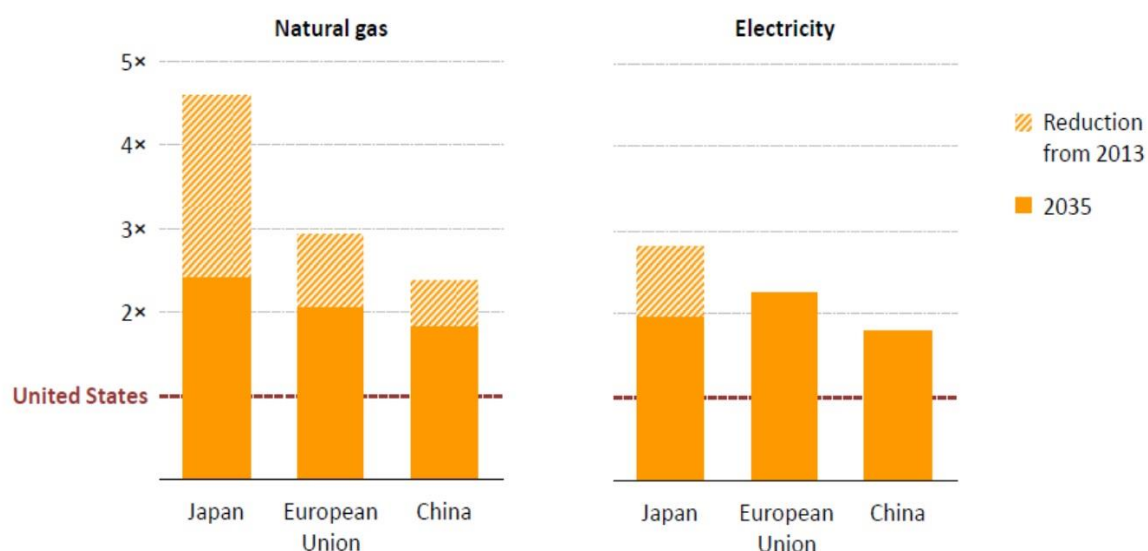
Todo esto habría traído consigo una subida de los precios de la energía que habría influido negativamente en la competitividad económica de la industria europea frente al resto de sus competidores internacionales (Buchan, 2013). A este respecto, Felzinger (2014: 31) señala que en favor de la política climática de la Unión, “la competitividad internacional [de la economía europea] es obviamente la que ha sido dejada atrás en estos años y necesita ser recuperada urgentemente”.

En esta línea, el informe sobre los precios y costes de la energía – publicado por la Dirección General de la Energía de la Comisión en enero de 2014 – habría puesto de manifiesto la desventaja que sufriría la industria europea en el plano internacional respecto

a sus principales competidores como resultado de los costes aparejados a la política energética y climática de la UE. Costes que se traducirían principalmente en unos altos precios de la energía para Europa en comparación con los de otras economías del mundo, especialmente la norteamericana (Comisión Europea, 2014c).²¹

Si bien, como señala Buchan (2014: 3-4), Europa no ha sido nunca una región con unos costes de la energía bajos, en los últimos años la brecha de precios entre la UE y sus principales competidores en el escenario internacional se habría ensanchado considerablemente. Y es que los precios del gas para la industria europea serían a día de hoy entre tres y cuatro veces más caros que los de Estados Unidos, la India o Rusia; un 12% más que los de China; y similares a los de Brasil y Japón. En cuanto al precio de la electricidad para la industria, éste sería en Europa más del doble que en Estados Unidos, un 20% más que en China y algo menos que en Japón. Pero tal vez lo más grave es que, de acuerdo con la Agencia Internacional de la Energía, estas diferencias en los precios continuarán al menos durante las próximas dos décadas (ver Gráfica 10) (Buchan, 2014: 3-4).

Gráfica 10. Comparativa de los precios de la energía industrial (respecto a EEUU)



Fuente: Buchan 2014: 4

Por tanto, se puede concluir que los altos precios de la energía en la UE – y en especial la diferencia de precios con respecto a sus competidores internacionales –pondría en riesgo la competitividad de la economía europea, y en particular de las industrias más intensivas en el uso de energía. Como señala Ahtonen (2014: 1), “la UE se enfrenta al riesgo de que unos altos precios de la energía y unas duras políticas climáticas empujen a la industria

²¹ Hay que señalar que, más allá del impacto de la política climática de la UE en los precios de la energía en Europa, la gran diferencia de precios con respecto a los Estados Unidos tendría su principal razón de ser en la denominada “revolución del *shale gas*”. Y es que el descubrimiento y la explotación de estos recursos de gas no convencional en Estados Unidos habrían llevado a un considerable abaratamiento de los precios de la energía allí.

más intensiva en energía fuera de Europa”. Hablamos pues de lo que se conoce como “riesgo de fuga de carbono” (Marcu *et al.* 2014).

Por su parte, Felzinger (2014) señala que el efecto de los altos precios derivados de la política climática de la UE ya se podría observar en la industria manufacturera de Europa, que habría perdido unos 3,5 millones de empleos desde el 2008. No obstante, cabe preguntarse hasta qué punto es responsable de esto únicamente la estrategia climática, máxime si tenemos en cuenta que la crisis económica internacional que llega hasta nuestros días comenzaba precisamente ese mismo año.

Sea como sea, lo que a día de hoy es una realidad son los altos precios de la energía y su impacto negativo sobre la competitividad de Europa, tal y como ha reconocido la propia Comisión en su informe del pasado enero sobre los costes y precios de la energía. Así pues, la promesa de la estrategia energética y de cambio climático de convertirse en un motor para la creación de empleo y la reactivación de la economía europea en base a un modelo de crecimiento sostenible habría quedado en meras palabras sobre el papel – al menos hasta la fecha.

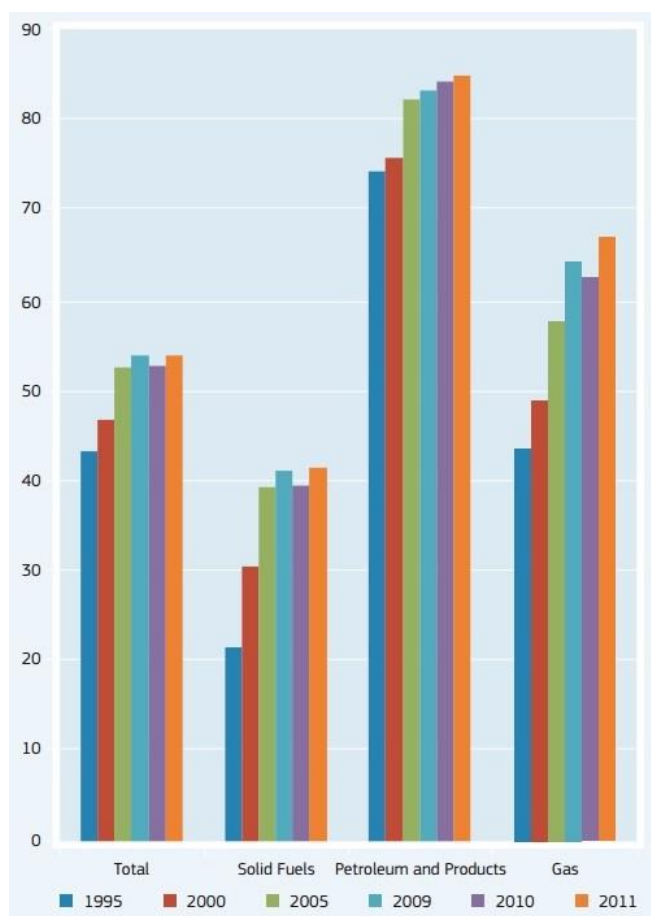
Habrá que esperar para ver si las nuevas medidas propuestas de cara a 2030 – que analizaremos más adelante –logran dar una solución a este problema.

5.2. A la espera de la seguridad energética

El Tratado de Lisboa, en sus provisiones en materia de energía, recoge la seguridad de suministro energético como una competencia propia de la Unión, lo que la revela como una prioridad en la agenda europea.

La UE importa más de la mitad de los recursos fósiles que consume, lo que implica una alta dependencia energética del exterior y por tanto una amenaza a su seguridad energética (ver Gráfica 11). Esta vulnerabilidad energética habría sido reconocida como un grave problema ya en los años 70 con la crisis del petróleo, volviendo a cobrar relevancia en 2006 y poco después en 2009 con los sucesivos cortes del suministro de gas por parte de Rusia (Vogler, 2013: 630).

Gráfica 3. Dependencia de importaciones energéticas de la UE-27 (por combustible)



Fuente: Comisión Europea, 2013b

Así pues, a la luz de esta situación, la estrategia energética y de cambio climático de la UE habría incluido la seguridad energética entre sus objetivos centrales. Sin embargo, desde su consolidación en 2008 con la aprobación del *Paquete legislativo de Energía y Clima* no se habrían hecho progresos significativos en este ámbito.

La estrategia habría buscado reducir la dependencia energética básicamente a través de la mejora de la eficiencia energética de la Unión, mediante el desarrollo de fuentes de energías renovables y con el objetivo de descarbonización de la economía de GEI. Mientras que la mejora de la eficiencia energética implicaría la reducción del consumo de energía, el aumento de la producción de energía a través de fuentes renovables llevaría a la diversificación de fuentes energéticas. Por su parte, la progresiva descarbonización de la economía asociada al objetivo de reducción de emisiones, supondría una menor necesidad de combustibles fósiles para satisfacer las necesidades energéticas de Europa (Adelle *et al.*, 2009: 39-45).

Por tanto, a través de estas medidas se lograría una considerable reducción de la dependencia energética de la UE, y en concreto de la necesidad de importar combustibles fósiles, lo que derivaría en un aumento de la seguridad energética de la Unión. A su vez, esto devendría en un importante ahorro económico como resultado de la disminución de las importaciones de combustibles fósiles, apoyando así el objetivo de competitividad.

Sin embargo, la dependencia energética de la Unión Europea no se habría reducido a pesar de las medidas adoptadas y del progreso realizado hacia la consecución de los “objetivos 20-20-20”. En 2005 la UE importaba el 52,4% de todos los recursos fósiles que consumía, y en 2009 esta cifra aumentaba a un 53,8%, manteniéndose estos mismos niveles de dependencia en 2011. De forma más específica, las importaciones de petróleo se habrían incrementado entre 2009 y 2011 en más de dos puntos, y las importaciones de gas en casi tres puntos, representando respectivamente el 85,6% y el 67% de las importaciones de petróleo y gas en 2011 (ver Tablas 4, 5 y 6) (Comisión Europea, 2013b: 64-69).

Tabla 4. Dependencia de las importaciones totales de combustibles fósiles

%	1995	2000	2005	2009	2010	2011
EU-27	43.2	46.7	52.4	53.8	52.6	53.8
Index 1995	100	108	121	124	122	125
BE	80.9	78.1	80.1	74.3	76.8	72.9
BG	57.2	46.5	47.5	45.3	40.1	36.6
CZ	20.6	23.0	28.3	27.1	25.6	27.9
DK	33.3	-35.3	-50.9	-20.4	-16.9	-8.5
DE	56.8	59.5	61.2	61.5	59.8	61.1
EE	32.4	32.0	25.4	21.4	13.1	11.7
IE	69.2	84.6	89.3	88.2	85.6	88.9
EL	66.7	69.5	68.6	67.8	69.1	65.3
ES	71.7	76.7	81.4	79.2	76.8	76.4
FR	48.0	51.6	51.7	51.0	49.1	48.9
IT	82.0	86.5	84.4	82.8	83.8	81.3
CY	100.4	98.6	100.7	96.3	100.7	92.4
LV	70.4	59.7	63.0	58.8	41.6	59.0
LT	63.4	59.8	57.0	50.3	82.0	81.8
LU	97.7	99.6	97.3	97.4	97.0	97.2
HU	48.0	55.2	63.2	58.7	58.3	52.0
MT	104.8	100.3	100.0	101.1	99.1	100.6
NL	18.3	38.7	38.4	36.5	30.7	30.4
AT	66.6	65.6	71.4	65.0	62.1	69.3
PL	0.0	10.6	17.6	31.7	31.6	33.7
PT	85.4	84.9	88.5	81.0	75.4	77.4
RO	30.8	22.0	27.6	20.2	21.7	21.3
SI	50.8	52.6	52.3	48.1	49.4	48.4
SK	68.9	65.0	65.4	66.4	63.0	64.2
FI	53.9	55.3	54.2	54.0	48.3	53.8
SE	37.6	39.2	37.7	37.1	36.7	36.8
UK	-16.2	-17.0	13.4	26.2	28.1	36.0

Fuente: Comisión Europea, 2013b: 64

Tabla 5. Dependencia de las importaciones de petróleo y líquidos del gas natural

%	1995	2000	2005	2009	2010	2011
EU-27	73.2	74.4	81.4	83.5	84.7	85.6
Index 1995	100	102	111	114	116	117
BE	99.8	100.2	99.5	99.7	99.9	100.3
BG	99.7	98.7	97.7	98.6	99.1	98.2
CZ	100.2	95.3	99.3	97.2	97.5	97.3
DK	6.3	-120.5	-141.3	-65.0	-68.8	-62.8
DE	96.9	93.8	97.3	96.9	97.0	96.3
EE						
IE	100.2	89.8	98.9	95.7	101.6	100.7
EL	98.8	99.5	95.2	98.0	99.5	96.5
ES	99.1	100.6	100.1	99.3	99.3	99.7
FR	95.8	98.5	98.2	98.2	98.2	97.9
IT	92.8	95.1	94.0	94.6	94.5	91.8
CY	96.3	98.5				
LV						
LT	99.5	94.5	95.3	98.4	99.0	98.3
LU						
HU	72.0	78.6	81.2	80.8	85.3	85.6
MT						
NL	93.8	97.7	96.7	97.9	97.6	95.9
AT	87.6	87.0	88.5	88.0	86.2	88.1
PL	97.1	99.1	97.3	98.0	98.4	97.2
PT	100.0	99.0	100.2	98.7	98.9	100.7
RO	54.9	43.5	61.3	61.0	56.5	55.0
SI	95.9	86.9				
SK	101.5	97.6	97.7	99.8	99.9	100.2
FI	94.1	101.5	97.5	98.2	101.1	98.9
SE	99.3	100.6	100.4	98.3	99.0	100.5
UK	-47.7	-48.0	-0.2	7.7	12.7	28.6

Fuente: Comisión Europea, 2013b: 68

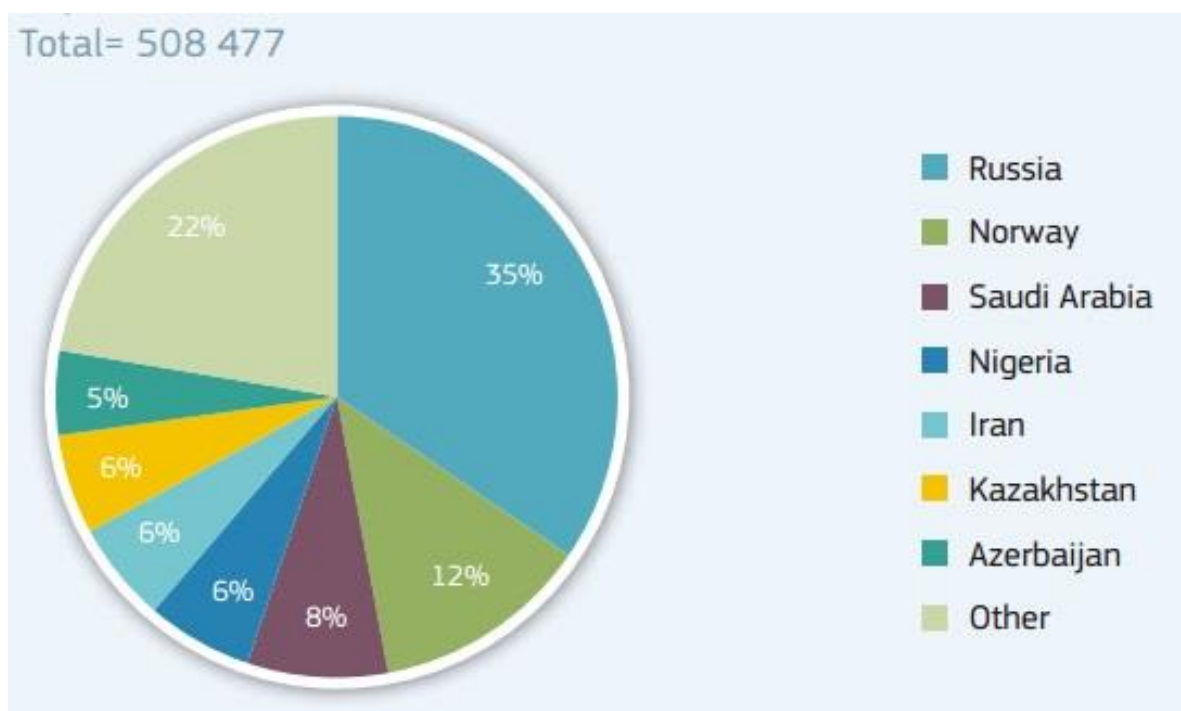
Tabla 6. Dependencia de las importaciones de gas natural

%	1995	2000	2005	2009	2010	2011
EU-27	43.5	48.9	57.7	64.3	62.4	67.0
Index 1995	100	112	133	148	143	154
BE	98.2	99.3	100.6	99.0	99.0	100.1
BG	99.5	93.5	87.7	98.6	92.6	86.1
CZ	98.0	99.8	97.8	104.6	85.2	110.8
DK	-47.2	-64.8	-113.9	-91.9	-68.3	-66.3
DE	78.6	79.1	81.3	87.9	81.9	86.1
EE	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
IE	3.6	72.1	86.7	92.5	93.4	93.1
EL		99.1	99.1	99.7	99.9	100.0
ES	97.4	101.6	101.4	98.9	99.4	101.4
FR	93.0	100.0	99.3	100.9	93.0	103.3
IT	63.9	81.1	84.7	88.6	90.5	90.2
CY						
LV	99.0	101.9	105.6	114.1	61.8	109.4
LT	100.0	100.0	100.6	100.4	99.7	100.3
LU	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	99.9
HU	60.3	75.4	81.1	85.6	78.7	65.6
MT						
NL	-76.4	-49.1	-59.3	-61.2	-61.6	-68.6
AT	84.8	80.6	87.7	85.8	74.4	103.2
PL	64.6	66.3	69.7	67.3	69.3	75.1
PT		100.3	103.8	101.2	100.4	101.6
RO	24.9	19.8	30.1	15.1	16.8	22.2
SI	100.6	99.3	99.6	99.7	99.3	99.8
SK	86.8	98.8	97.5	108.6	99.9	104.8
FI	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
SE	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
UK	1.0	-10.7	7.0	31.6	37.7	44.2

Fuente: Comisión Europea, 2013b: 69

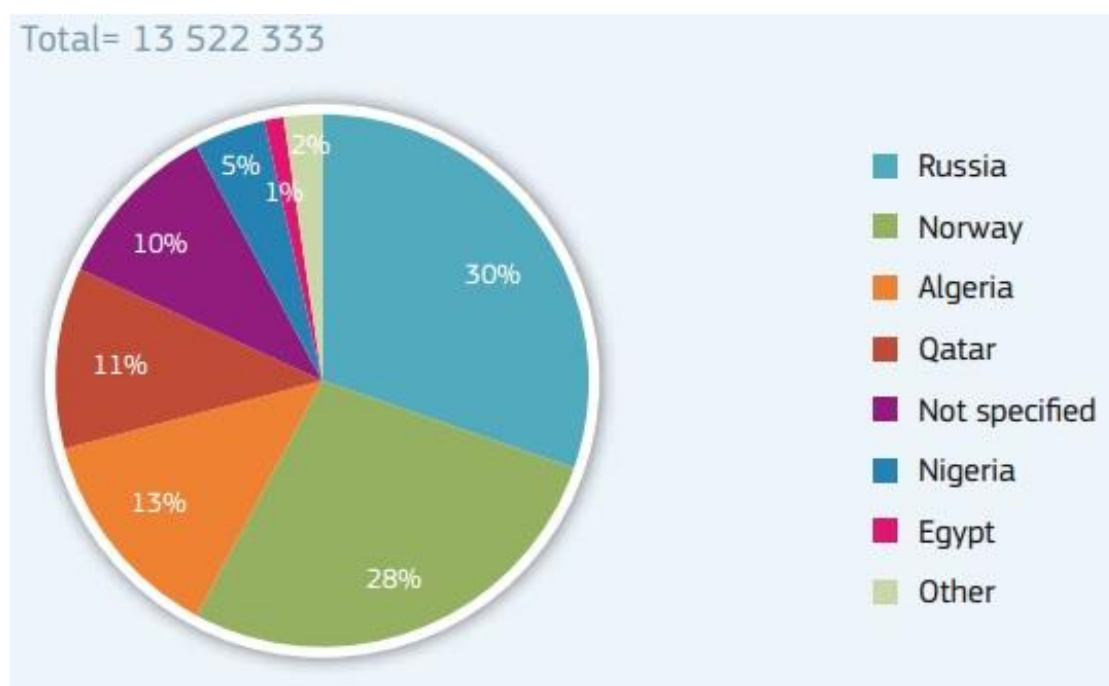
A esta alta dependencia de las importaciones de recursos energéticos habría que sumar además de la dependencia respecto de sólo unos pocos suministradores. En 2011, un 42% de las importaciones de petróleo procedían de países de la OPEC, y un 35% de Rusia. En cuanto a las importaciones de gas natural, en 2011 un 30% procedían de Rusia y un 28% de Noruega (ver Gráficas 12 y 13) (Comisión Europea, 2013b: 24). Esto pondría de manifiesto una alta dependencia energética esencialmente respecto de un solo país – Rusia –, lo que constituiría una clara amenaza a la seguridad energética de la Unión, como ha recordado la crisis ucraniana.

Gráfica 12. Importaciones de petróleo (kton)



Fuente: Comisión Europea, 2013b: 24

Gráfica 13. Importaciones de gas natural (TJ-GVC)



Fuente: Comisión Europea, 2013b: 24

Así pues, a día de hoy Unión Europea sigue sufriendo de una alta dependencia energética y una escasa diversificación de las fuentes de suministro energético. Situación que no habría mejorado con la implementación de las medidas de la estrategia energética y de cambio climático, por lo que no se habría progresado en lo que respecta al objetivo de seguridad energética.

No obstante, hay que señalar que esta es una estrategia a largo plazo, y por tanto habrá que esperar a 2050 para ver si finalmente consigue los objetivos deseados en materia de seguridad energética.

Sea como sea, a raíz de lo anterior podemos concluir que hasta la fecha la estrategia habría fracasado en su objetivo de conciliar sostenibilidad, competitividad económica y seguridad energética.

Por otro lado, llegados a este punto contamos con el conocimiento necesario acerca del contexto general en materia de energía y clima de la UE en que se va a dar el acuerdo para 2030 que procedemos a analizar a continuación.

6. MIRANDO HACIA EL FUTURO: UN NUEVO MARCO ESTRATÉGICO EN MATERIA DE ENERGÍA Y CLIMA PARA 2030

En marzo de 2013, la Comisión Europea publicaba el Libro Verde *Un marco para las políticas de clima y energía en 2030*, con el que abría un proceso de consulta pública a las partes interesadas sobre los objetivos climáticos y energéticos que deberían fijarse para 2030 a fin de dar continuidad a los objetivos para 2020 y por tanto a la estrategia establecida a largo plazo de cara a 2050 (Comisión Europea, 2013d).

La por aquel entonces Comisaria de Acción para el Clima, Connie Hedegaard, manifestaba que “Europa ha decidido llegar a una sociedad hipocarbónica en 2050. Tenemos objetivos para 2020, pero para la mayoría de los inversores, 2020 se encuentra a la vuelta de la esquina, por lo que ha llegado el momento de fijar los objetivos para 2030. Cuanto antes lo hagamos, más seguridad proporcionaremos a nuestras empresas y nuestros inversores, y cuanto más ambiciosos sean esos objetivos, tanto mejor para el clima”. Por su parte, el entonces Comisario de Energía Günther Oettinger reclamaba la necesidad de un “marco estratégico sobre el clima y la energía para 2030 para prever inversiones adecuadas que nos aseguren un crecimiento sostenible, precios de la energía competitivos y accesibles y mayor seguridad de abastecimiento energético. Este nuevo marco debe tener en cuenta las consecuencias de la crisis económica pero también ha de ser suficientemente ambicioso para que podamos alcanzar el objetivo de reducir las emisiones entre un 80 y un 95 % de aquí a 2050” (Comisión Europea, 2013e).

El Libro Verde que se presentaba entonces constituía el punto de partida hacia la propuesta de ese necesario marco estratégico de cara a 2030. A esto se sumaría que en mayo de 2013 los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, reunidos en el Consejo Europeo, entre otras cuestiones abordaron la política energética de la Unión y en el documento resultante de esta reunión urgían a la Comisión a encontrar soluciones a los principales problemas de la estrategia energética y climática de la UE, como la falta de inversión necesaria en infraestructura energética, la dependencia energética de la Unión, el lento progreso en la conclusión del mercado interior de la energía o el efecto negativo de los altos precios de la energía para la competitividad de la industria europea (Consejo Europeo, 2013).

En este contexto, la Comisión Europea publicaba el pasado enero de 2014 una Comunicación presentando un nuevo paquete legislativo de medidas en materia de energía y clima de cara a 2030: el *Marco Estratégico en materia de Clima y Energía para el periodo 2020-2030*. A la propuesta de la Comisión le seguirían la respuesta por parte del Parlamento Europeo y de los Estados Miembros en el Consejo y el Consejo Europeo.

A continuación analizaremos la posición de las tres partes en relación al nuevo marco sobre clima y energía para 2030 y las negociaciones que llevarían a su aprobación final en octubre de 2014.

6.1. La propuesta de la Comisión

La propuesta de la Comisión, como se ha señalado, presentaba un nuevo marco estratégico para dar continuidad a los actualmente vigentes objetivos para 2020 del *Paquete legislativo de Energía y Clima* así como para avanzar en la dirección definida por la Comisión en 2011 con la Hoja de Ruta hacia economía baja en carbono y competitiva para 2050.

Los principales objetivos que se perseguirían con este nuevo marco serían generar certidumbre para los inversores del sector a través de la definición de objetivos y políticas concretas para el periodo 2020-2030. Asimismo, con esto se espera que se fomente la demanda de tecnologías eficientes y bajas en carbono, y por tanto se impulse la investigación, el desarrollo y la innovación en este campo, facilitando el avance hacia una economía competitiva y un sistema de energía fiable y sostenible que ayuden a generar nuevas oportunidades de crecimiento y empleo.

Por otro lado, con el nuevo acuerdo para 2030 se busca definir el nivel de ambición con el que la UE acudirá a la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático que se celebrará en París el próximo septiembre de 2015 y en la que se espera lograr un nuevo acuerdo internacional de reducción de emisiones que sustituya al Protocolo de Kyoto (Comisión Europea, 2014a).

A continuación exponemos las principales medidas que se presentaban en la propuesta de la Comisión:

a. Objetivo de reducción de emisiones de GEI

Un objetivo vinculante de reducción de las emisiones de GEI del conjunto de la UE en un 40% (con respecto a los niveles de 1990) para 2030.

A fin de alcanzar este objetivo, se propone incrementar del 1,74% actual al 2,2% el factor anual de reducción del techo de emisiones de los sectores cubiertos por el RCDE a partir de 2020. El objetivo es que para 2030 las emisiones de GEI de los sectores cubiertos por el RCDE se reduzcan en un 43% respecto de los niveles de 2005. En cuanto a los sectores no cubiertos por el RCDE, se propone una reducción de sus emisiones en un 30% (con respecto a los niveles de 2005) para 2030, a ser acometida por los Estados Miembros a través de objetivos nacionales de reducción (Comisión Europea, 2014a: 6).

b. Objetivo en materia de energías renovables

Un objetivo único vinculante a nivel europeo de al menos un 27% de participación de energías renovables en el consumo final de energía de la UE para 2030.

No obstante, cabe señalar que este objetivo no se traduciría en objetivos nacionales – como ocurre en el caso del vigente objetivo de renovables para 2020 –, buscando dar así una mayor flexibilidad a los Estados Miembros para transformar su sistema energético en función de sus preferencias y sus circunstancias nacionales.

Ahora bien, la Comisión buscaría garantizar la consecución de este objetivo a través de un sistema de gobernanza que se implantaría con este paquete de medidas y que examinaremos más adelante en el epígrafe f de este apartado (Comisión Europea, 2014a: 6-7).

c. Medidas en materia de eficiencia energética

En la Comunicación, las medidas de eficiencia energética para el marco 2030 se posponían a la espera del informe de evaluación de la Directiva sobre eficiencia energética de 2012 y del progreso hacia el objetivo fijado para 2020, que se esperaba para mediados de 2014.

No obstante, en la Comunicación de enero la Comisión presentaba la eficiencia energética como una pieza fundamental de la estrategia energética y climática de la UE, siendo clave para lograr la transición a un sistema energético sostenible, competitivo y seguro. A este respecto, señalaba que los planes nacionales energéticos que habrían de desarrollar los Estados Miembros – con motivo del nuevo sistema de gobernanza antes citado y que examinaremos a continuación – tendrían que contemplar medidas de eficiencia energética (Comisión Europea, 2014a: 8-9).

En julio de 2014, la Comisión presentaba el informe de evaluación de impacto sobre eficiencia energética en el que concluía que un objetivo vinculante de un 40% en materia de eficiencia energética para el marco 2030 propiciaría un crecimiento de la economía europea a una tasa del 4% anual así como un crecimiento del empleo anual del 3,15%, al tiempo que permitiría reducir la importación de combustibles fósiles en 505 mil millones de euros al año (Comisión Europea, 2014b).

Sin embargo, y a pesar de lo concluido en el informe, la propia Comisión propondría finalmente un objetivo meramente indicativo – no vinculante – del 30% en materia de eficiencia energética para 2030. En palabras de la Comisión, un objetivo “alcanzable” si bien “ambicioso”. Comparando el informe de impacto realizado y la propuesta final, se puede afirmar que la Comisión habría reducido claramente sus ambiciones en este ámbito, lo cual se explica si se atiende al juego político europeo que rodea toda la aprobación de los objetivos en materia de energía y clima a nivel europeo, en el que participan Comisión, Parlamento y Consejo, pero siendo el Consejo Europeo – los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE – el que en definitiva tiene la última palabra.

La explicación del porqué un objetivo menos ambicioso del deseable quedaría claramente reflejada en la afirmación que hacía el entonces Comisario de Energía Oettinger: “El objetivo del 30% tiene una oportunidad de ser apoyado en el Consejo Europeo”. Esta concisa frase dejaba entrever que un objetivo más alto habría sido rechazado con seguridad por los Estados (EurActiv, 2014a).

d. Reforma del RCDE

El nuevo paquete de medidas para 2030 incluía una propuesta legislativa para reformar el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE a fin de mejorar su funcionamiento y eficacia. Hay que señalar no obstante que dichas reformas tal y como estaban definidas comenzarían a aplicarse a partir de 2021, en la cuarta fase del régimen.

La reforma propuesta implicaba la creación de una reserva de estabilidad del mercado de emisiones a la que se retirarían los derechos de emisión excedentes acumulados en los últimos años. Esta reserva contaría con un mecanismo automático para adaptar la oferta de derechos de emisión en subasta a las condiciones del mercado, reforzando así el sistema de comercio ante perturbaciones económicas como las que han venido minando su correcto funcionamiento hasta la fecha. A todo esto habría que añadir que el RCDE a partir de 2021 funcionaría en base a normas prefijadas, siendo por tanto independiente de posibles decisiones políticas de la Comisión o los Estados Miembros.²²

Por otro lado, se proponía el aplazamiento hasta 2019-2020 de la subasta de 900 millones de derechos de emisión para así permitir que la demanda de éstos aumentase y se equilibrase la oferta-demanda, medida conocida como *back-loading* (Comisión Europea, 2014a: 9-10).²³

Todo esto buscaría reducir el excedente de derechos de emisión existente en el mercado y por tanto que el RCDE lograra asignar un precio de referencia al carbono de forma efectiva y así fomentar la reducción de emisiones, su objetivo último.

e. Indicadores para el logro de los objetivos de seguridad y competitividad

Se proponía el establecimiento de una serie de indicadores que permitieran evaluar el progreso hacia un sistema energético seguro y competitivo y proporcionasen la información necesaria para la adopción de las políticas adecuadas a este fin.

Así, de acuerdo con la propuesta, estos indicadores atenderían entre otras cosas a las diferencias de los precios de la energía de la UE respecto a sus principales competidores

²² En lo que respecta al funcionamiento de la reserva, la Comisión propondría que se tratase de un mecanismo objetivo y reglamentado que permitiese que el número de derechos de emisión a subasta se ajustase de forma automática en base de unos criterios prefijados. En particular, la Comisión propondría que cuando se diera el caso de que el excedente de derechos de emisión superara los 833 millones, se deberían retirar del mercado pasando a la reserva un determinado número de derechos (el 12% del número total de derechos en circulación, siempre que esta cantidad representara como mínimo 100 millones de derechos); por otro lado, cuando el excedente fuese inferior a los 400 millones, o si el precio del carbono fuese durante seis meses consecutivos más de tres veces el precio medio de los dos años anteriores, se liberarían derechos de la reserva para su inclusión en futuras subastas (100 millones de derechos, o la totalidad de derechos de la reserva si no hubiese más de 100 millones) (Comisión Europea, 2014g).

Este sistema de funcionamiento se basaría en el número total de derechos de emisión en circulación, que vendría dado por “la diferencia entre el número de derechos emitidos y los créditos internacionales usados desde el 1 de enero de 2008 hasta el final de cada año, y las emisiones verificadas registradas desde 2008 hasta el final de cada año y los derechos en la reserva al final del mismo año” (Comisión Europea, 2014f).

²³ Finalmente, con la aprobación del Comité de Cambio Climático de la UE y la supervisión del Parlamento Europeo y el Consejo, el 24 de febrero de 2014 la Comisión adoptaba un Reglamento a través del cual se modificaba el Reglamento 1031/2010 a fin de determinar el volumen de los derechos de emisión a subastar durante la tercera fase. Con esto se posponía la subasta de 900 millones de derechos hasta el 2019-2020. No obstante, cabe señalar que el *back-loading* no reduciría el número de derechos de emisión establecidos para subasta durante la tercera fase, sino que distribuiría esa subasta a lo largo del tiempo, de tal modo que en 2014 se retirarían 400 millones, 300 en 2015, y 200 en 2016 (Comisión Europea, 2013f; Comisión Europea, 2014e).

Así pues, el *back-loading* constituiría sólo una medida a corto plazo que no evitaría que el excedente de derechos de emisión siguiese aumentando de aquí a 2020 hasta llegar a los 2.600 millones de derechos excedentes. Por ello, la Comisión habría propuesto la creación de una reserva de estabilidad del mercado para el inicio de la cuarta fase del RCDE como medida estructural para hacer frente a este problema.

internacionales, la diversificación de las fuentes de suministro energético en la UE, el nivel de participación de fuentes de energía domésticas o la capacidad de interconexión energética entre los Estados Miembros (Comisión Europea, 2014a: 10-14).

f. Nuevo sistema de gobernanza

Finalmente, el marco para 2030 presentado proponía también el establecimiento de un sistema de gobernanza basado en planes nacionales energéticos que los Estados Miembros deberían desarrollar en base a orientaciones de la Comisión.

Este marco de gobernanza energético europeo supondría un proceso iterativo entre la Comisión y los Estados Miembros por el que el cumplimiento de los planes nacionales quedaría sujeto a la supervisión de la Comisión, que podría realizar las recomendaciones necesarias para garantizar su coherencia con la estrategia energética y climática de la Unión a lo largo del tiempo. El objetivo último del sistema de gobernanza propuesto sería pues asegurar el logro de los objetivos de la estrategia para 2030 (Comisión Europea, 2014a: 14-16), en concreto en lo que respecta al objetivo de renovables ya que éste no se traduciría en objetivos nacionales vinculantes.

Así pues, éstas serían las medidas del marco para 2030 presentado por la Comisión en enero de 2014. Pero hay que señalar que, acompañando a la Comunicación, la Comisión habría presentado también un informe sobre los precios y costes de la energía de la UE. Informe que habría puesto de manifiesto el continuado aumento de los precios de la energía en la UE desde 2008 así como la diferencia de precios respecto a los principales competidores internacionales de la UE. En este sentido, el informe propondría diferentes medidas para compensar este aumento de los precios, como políticas de eficiencia energética o la conclusión del mercado interior de la energía (Comisión Europea, 2014c).

En definitiva, el objetivo último del marco para 2030 propuesto por la Comisión sería generar un entorno normativo que proporcionase seguridad a los inversores a fin de impulsar el progreso hacia una economía baja en carbono y competitiva, y un sistema energético seguro que reduzca nuestra actual dependencia de las importaciones de recursos energéticos. Esto es, hacia el cumplimiento de los objetivos centrales de la estrategia en materia de energía y cambio climático de la UE: competitividad, sostenibilidad y seguridad energética.

Ahora bien, Buchan y Key (2014: 1), por su parte, señalan que el principal objetivo de la Comisión Europea con el marco 2030 sería dar respuesta a la creciente controversia que se viene dando desde 2009 en relación al impacto de las renovables en la estabilidad y los costes de la electricidad en Europa, así como al efecto negativo de la subida de los precios energéticos para la competitividad internacional de la UE.

Asimismo, estos autores apuntan que el nuevo objetivo de reducción de emisiones de un 40% para 2030 constituiría un paso atrás en la estrategia a largo plazo de la UE. Esto sería así en tanto en 2030 la UE contaría ya tan sólo 20 años para acometer una reducción de otro 40% como mínimo para cumplir con el objetivo de reducción de un 80-95% fijado para 2050 (Buchan y Key, 2014: 3).

Respecto al objetivo de renovables para 2030, Buchan (2014: 12) argumenta que supone una clara reducción en la ambición de la UE en tanto las previsiones para 2030 hablan de una participación del 24% de renovables si ha de cumplirse el objetivo de reducciones del 40%. Por tanto, un objetivo del 27% apenas supondría esfuerzo alguno.

Asimismo, Buchan y Key (2014: 4-5) sostienen que esa falta de ambición por parte de la Comisión se acentúa al no proponer objetivos nacionales vinculantes, sino un objetivo único europeo tanto en lo que respecta a reducción de emisiones como a energía renovable. Y es que esto implica que la Comisión no puede asegurar su cumplimiento, ya que ante la ausencia de objetivos nacionales vinculantes no podría llevar a los Estados Miembros ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en caso de incumplimiento – lo que sí sucede con los “objetivos 20-20-20” para 2020.²⁴

No obstante, estos autores entienden que la Comisión habría buscado subsanar esto con el establecimiento del nuevo sistema de gobernanza que permitiría garantizar a la Comisión – a través de su supervisión y sus orientaciones a los Estados Miembros – el cumplimiento de los objetivos. Sin embargo, también señalaban que la implantación de este sistema implicaría un aumento considerable de los poderes de la Comisión en materia de energía y que “sin duda sería resistido por los Estados Miembros, que han guardado celosamente [desde siempre] su derecho a determinar su propio mix energético” (Buchan y Key, 2014: 5-6).

En definitiva, Buchan y Key (2014: 6) consideran que el modesto objetivo de reducción de emisiones propuesto con el nuevo marco para 2030, así como la reducción de la ambición en materia de energías renovables, ponen de manifiesto que la preocupación por la competitividad internacional habría relegado a un segundo plano los objetivos climáticos de la Unión en favor del objetivo económico. Tal vez a esto habría que añadir la preocupación a que los Estados Miembros rechazaran unos objetivos más ambiciosos a tenor del contexto económico actual.

6.2. La respuesta del Parlamento Europeo

En su Comunicación, la Comisión invitaba al Parlamento Europeo y al Consejo a alcanzar una posición acuerdo en torno a su propuesta antes de finales de 2014. El objetivo sería llegar a las negociaciones internacionales sobre cambio climático de 2015 con un compromiso de reducción de emisiones firme que permitiese impulsar el nuevo acuerdo global de reducción de emisiones que se espera concluir en la Conferencia de París en diciembre de 2015.

A este respecto, si bien ya el 9 de enero – pocas semanas antes de la presentación de la nueva propuesta de la Comisión – el Parlamento ya había votado en favor de tres objetivos vinculantes en materia de reducción de emisiones, renovables y eficiencia energética (EurActiv, 2014b), el 5 de febrero el Parlamento Europeo se pronunciaba a través de una resolución sobre la nueva propuesta para 2030 enviando un claro mensaje a la Comisión.

El Parlamento Europeo enmendaba con su votación de febrero la propuesta de la Comisión, reclamando objetivos vinculantes de un 40% de reducción de emisiones, un

²⁴ Sólo en el caso del objetivo de reducción de emisiones y el de renovables, ya que el de eficiencia energética no es vinculante como ya hemos visto.

30% de renovables y un 40% de eficiencia energética para 2030 que además se tradujeran respectivamente en objetivos nacionales vinculantes. En concreto, el Parlamento lamentaba la falta “de amplitud de miras y de ambición [de la Comisión] por lo que se refiere a la falta de objetivos nacionales en materia de energías renovables, así como a la ausencia de cualquier nueva medida significativa para incentivar la eficiencia energética” (Parlamento Europeo, 2014).

Asimismo, respecto a la reforma del RCDE, partiendo de que ya se conocen cuáles son los principales problemas que afectan al correcto funcionamiento del régimen así como las soluciones para remediarlo, muchos parlamentarios habrían expresado que la reforma no debería postergarse hasta 2021, sino que debería implementarse lo antes posible (Delvaux, 2014).

Respecto a otros aspectos de la propuesta, el Parlamento ha mostrado su profunda preocupación en relación al nuevo sistema de gobernanza que plantea la Comisión para el marco de energía y clima 2030, ya que éste supone dejar de lado al Parlamento en un proceso en el que sólo participarían la Comisión y los Estados Miembros. A este respecto, el Parlamento recordaba “que el marco 2020 se fundamenta en una codecisión plena entre el Parlamento y el Consejo [e insistía] en que la Comisión fundamente cualquier propuesta legal en la codecisión plena entre el Parlamento y el Consejo” (Parlamento Europeo, 2014).

Volvemos aquí a ver el juego político a nivel europeo en el ámbito de las políticas de energía y clima y la ausencia de unas reglas claras en cuanto a la toma de decisiones. Y si bien el voto del Parlamento no era legalmente vinculante en sí mismo, dejaba clara su posición en favor de una propuesta mucho más ambiciosa que la presentada por la Comisión.

De ahí la decepción de muchos de los europarlamentarios unos meses más tarde cuando en julio la Comisión presentaba finalmente su propuesta de objetivo del 30% en materia de eficiencia energética para 2030, siendo además un objetivo meramente indicativo, no vinculante. Europarlamentarios de los distintos grupos lamentaban entonces la falta de ambición de la Comisión Europea. Kathleen Van Brempt, vicepresidenta del Parlamento responsable de Desarrollo Sostenible, describía el objetivo propuesto como una “oportunidad perdida” y declaraba que la Comisión había ignorado sus propios datos que indicaban que un objetivo del 40% podría hacer crecer la economía a un ritmo del 4% anual, crecer el empleo un 3,15% y reducir en 500 mil millones de euros las importaciones en combustibles fósiles” (Van Renssen, 2014a).

Finalmente, respecto a la resolución de febrero del Parlamento, cabe señalar que fue aprobada con 341 votos a favor y 263 en contra, siendo que la oposición procedía mayoritariamente de los parlamentarios conservadores y de centro-derecha, preocupados por los impactos de los objetivos en la competitividad de las empresas europeas así como por la puesta en riesgo de la competencia soberana de los Estados Miembros de decidir su propio mix energético (EurActiv, 2014c). Por tanto, si bien hubo una mayoría de parlamentarios en favor de unos objetivos más ambiciosos, una parte considerable de la Eurocámara se mostró en contra, lo que pondría de manifiesto una clara división al respecto en el seno del Parlamento. División que como veremos tendría también su reflejo entre los Estados Miembros.

6.3. La posición de los Estados Miembros

a. El camino hacia el nuevo marco para 2030: un camino de desencuentros

En primer lugar, hay que señalar aquí que dentro de la arquitectura institucional de la Unión Europea, la voz de los Estados Miembros se escucha en dos instancias. Por un lado en el Consejo – en el que se reúnen en función de la materia a tratar los representantes con rango ministerial correspondientes de cada Estado Miembro, en el caso que nos ocupa los ministros de Medio Ambiente –, y por otro en el Consejo Europeo – en el que se reúnen los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE –.

Dicho esto, el Consejo de ministros de medio ambiente y energía se reunía el 4 de marzo – con carácter previo a la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE en el Consejo Europeo – para abordar entre otras cuestiones la nueva propuesta de la Comisión en materia de energía y clima para 2030.

En esta reunión – que preparaba el camino para el Consejo Europeo que se celebraría pocas semanas después – los Estados Miembros mostrarían su división con respecto al marco 2030 en materia de energía y clima propuesto por la Comisión.

Por un lado, nos encontraríamos al denominado “Grupo Crecimiento Verde” (*Green Growth Group*), conformado por trece Estados Miembros entre los que se contarían algunos de los principales países de la Unión como Francia, Alemania o el Reino Unido.²⁵ Estos mostrarían su acuerdo en líneas generales con la propuesta de la Comisión. Por otro lado, estaría el “Grupo Visegrad” (también llamado V4), un bloque de cuatro países de Europa Central y del Este con Polonia al frente²⁶ que defenderían que la adopción de nuevos objetivos y medidas en materia de energía y clima debía postergarse hasta 2015, a la espera del acuerdo global de reducción de emisiones que habría de ver la luz en París en diciembre de ese mismo año como resultado de las actuales negociaciones internacionales sobre cambio climático. Este grupo mostraría su especial preocupación por el incremento de los precios de la energía como resultado de los objetivos propuestos, en particular en lo que se refiere a renovables (Van Renssen, 2014b).

El día siguiente a la reunión del 4 de marzo, el “Grupo Crecimiento Verde” reafirmaba su posición lanzando un comunicado conjunto en el que instaba al Consejo Europeo a aprobar las medidas centrales de la propuesta de la Comisión: el objetivo del 40% de reducción de emisiones, la reforma del RCDE, el objetivo único europeo del 27% de renovables, así como medidas de eficiencia energética.²⁷ No obstante, estos países se opondrían al establecimiento de objetivos nacionales vinculantes en materia de energías renovables, frente a lo que reclamaba el Parlamento Europeo en su resolución de febrero.

²⁵ El grupo al completo lo componen Bélgica, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, los Países Bajos, Portugal, Eslovenia, España, Suecia y el Reino Unido.

²⁶ Eslovaquia, Hungría, Polonia y República Checa.

²⁷ Por aquel entonces aún no había sido publicado el informe de evaluación de impacto de la Directiva sobre eficiencia energética ni por ende se había propuesto aún objetivo de eficiencia energética.

Ahora, más allá de esta división inicial entre los Estados Miembros, en lo que sí habrían mostrado acuerdo de forma general todos los Estados es en su preocupación acerca del nuevo sistema de gobernanza propuesto por la Comisión. Y es que, como señala Van Renssen (2014), verían en esta propuesta una amenaza a su soberanía nacional, en particular a su competencia en materia de energía para definir su propio mix energético, que excedería las competencias de la UE. Y es que el sistema de gobernanza propuesto por Bruselas para garantizar el cumplimiento de los objetivos – y en particular el objetivo de renovables – implicaría que los Estados Miembros habrían de remitir planes nacionales de acción en materia energía a la Comisión para su aprobación. Estas declaraciones del representante de los Países Bajos resumían claramente la postura general de los países a este respecto: “la Comisión no debería estar aprobando los programas nacionales del mix energético” (Van Renssen, 2014b).

Partiendo de este primer acercamiento a la propuesta por parte de los Estados en el seno del Consejo de Medio Ambiente, el 20 y 21 de marzo se reunirían en el Consejo Europeo los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE para abordar la cuestión. No obstante, las discrepancias entre los distintos Estados Miembros que ya se observaron en el Consejo de Medio Ambiente no permitirían que se llegase a ningún acuerdo final. Ahora bien, sí que se definió y acordó la necesidad de aprobar un nuevo marco en materia de energía y clima para 2030 a más tardar en octubre de ese mismo año. En este sentido, el Consejo Europeo hizo un llamamiento a la Comisión y a los Estados Miembros a trabajar para lograr un acuerdo en torno al paquete de medidas propuesto de tal modo que pudiera ser aprobado antes de que finalizara el año (Geden y Fischer, 2014).

Tras esta reunión del Consejo Europeo, en julio de 2014 la Comisión - como ya indicamos – presentaba su informe de evaluación sobre eficiencia energética y proponía para su inclusión en el marco en materia de energía y clima a aprobar por el Consejo Europeo un objetivo no vinculante en materia de eficiencia energética del 30%.

Si bien de acuerdo con el informe de la Comisión un objetivo ambicioso de eficiencia energética permitiría reducir la dependencia energética de la UE al tiempo que reducir sus emisiones de GEI e impulsar la creación de empleos, contribuyendo así decisivamente al nuevo marco para 2030, los Estados Miembros no se mostrarían muy entusiastas con esta idea. En concreto, el Reino Unido, junto a alguno de los países de Europa del Este – especialmente Polonia – defendería que un objetivo demasiado alto podría suponer un grave coste económico.

Por su parte, Francia, en un documento interno reclamaba un objetivo ambicioso en materia de eficiencia energética que podría financiarse a través del Banco Europeo de Inversiones y otras instituciones financieras internacionales. La propuesta francesa llamaba además a acelerar la aplicación de las directivas sobre diseño ecológico y etiquetado energético, así como a fomentar el desarrollo de aparatos eléctricos domésticos eficientes. Así, junto a Alemania, Francia apoyaría el objetivo del 30% de la Comisión.

En esta línea, un memorándum del gobierno sueco señalaba que la eficiencia energética tendría sentido económicamente en tanto “es el combustible más barato y que menos contamina”. A este respecto, se señalaba la necesidad renovar edificios y expandir los sistemas de calefacción distritales al ser estos más eficientes (EurActiv, 2014d, 2014e).

Así pues, en vista de lo anterior, nos encontraríamos con unos Estados Miembros ciertamente dividido en lo que respecta también al objetivo de eficiencia energética. Y es

en este contexto de división interna en el que se reuniría finalmente el Consejo Europeo el 24 de octubre de 2014 para lograr un acuerdo final.

b. Los intereses nacionales: factor decisivo en las negociaciones para el acuerdo

A fin de comprender adecuadamente el resultado y acuerdo final logrado en la reunión del Consejo Europeo del 24 de octubre de 2014, más allá de lo ya expuesto, es fundamental examinar algunas de las posiciones previas que los distintos Estados Miembros habrían mantenido y defendido en las negociaciones antes de la reunión.

Así, a la cabeza del Grupo Crecimiento Verde, Alemania defendía tres objetivos vinculantes de un 40% de reducción de emisiones, un 30% de renovables y un 30% de eficiencia energética, en línea con la posición del Parlamento Europeo. Por su parte, Dinamarca iba más allá y reclamaba objetivos más ambiciosos y que se tradujesen en objetivos nacionales vinculantes (no sólo objetivos a nivel europeo). La ambiciosa posición de Dinamarca se entiende si consideramos que en 2012 el 26% de su energía procedía de fuentes renovables de acuerdo con Eurostat, mientras que la media europea se situaba en el 14,1% (Teffer, 2014a). La posición de estos dos países se entiende en tanto que ambos habrían invertido grandes esfuerzos y dinero de un tiempo a esta parte para fomentar la transición hacia una economía baja en carbono. Ahora bien, estaría en su interés particular que esta transición se llevase a cabo por toda la Unión Europea a fin de minimizar los costes asociados a este proceso de transformación, ya que de reducirse exclusivamente a sus países, estos – y en particular sus empresas – habrían de soportar graves problemas de competitividad económica frente al resto de países que no se vieses obligados a transformar sus economías. Por tanto, es lógico que los principales promotores de la transición hacia una economía hipocarbónica a nivel nacional, sean los que aboguen por objetivos más ambiciosos en esta materia a nivel europeo. Ya no tanto por los beneficios medioambientales de lo que esto supone, sino velando por sus intereses nacionales.

En el lado contrario, nos encontraríamos con Polonia, que en el seno del Grupo Visegrad se habría erigido como uno de los principales países opuestos a la adopción de objetivos vinculantes en materia de reducción de emisiones y renovables – mucho más en materia de eficiencia energética –, llegando a amenazar con vetar todo el acuerdo si esto era así. Así, siguiendo a Polonia, otros países de Europa Central y del Este también integrados en el Grupo Visegrad –República Checa, Eslovaquia, Hungría, Bulgaria y Rumanía– habrían mantenido una posición similar, y vendrían reclamando un acuerdo que reflejase las diferentes circunstancias y necesidades nacionales. De este modo, estos países habrían manifestado su oposición a los objetivos propuestos, y en particular a que los objetivos en materia de energías renovables y eficiencia energética fuesen vinculantes, plasmando esta posición en un comunicado conjunto que publicarían unas semanas antes de la reunión del Consejo Europeo del 20 y 21 de octubre de 2014 en la que había de alcanzarse un acuerdo (Grupo Visegrad, 2014).

A la hora de entender la posición de estos países es fundamental tener en cuenta que sus sistemas energéticos dependen fuertemente del carbón para la generación de electricidad. A esto hay que añadir que la mayoría de estos países están todos por debajo de la media europea (14,1%) en el uso de fuentes de energía renovables, contando tan solo con entre un 9% y 11% de renovables aproximadamente en su mix energético (Teffer, 2014b), lo cual implicaría un mayor esfuerzo para estos a la hora de alcanzar un objetivo

específico en materia de energía renovable – como ha sido el caso hasta la fecha con los objetivos “20-20-20” para 2020 – y por tanto explicaría su posición en favor de un objetivo único de renovables para toda la UE de cara a 2030 que no se tradujese en objetivos nacionales vinculantes.

Ahora bien, el caso de Polonia es especialmente reseñable a la vez que revelador de su posición de liderazgo en la oposición a los objetivos planteados. En este sentido, es necesario atender la realidad nacional del país – en particular en lo que respecta a la política energética –, ya que es esta realidad la que inevitablemente condiciona la posición negociadora de Polonia. A este respecto, siguiendo a Stoczkiewicz and Jedrasik (2014), es fundamental señalar que la política polaca está dominada por la cuestión del carbón, pues alrededor del 80% de la electricidad generada y consumida en el país tiene su origen en instalaciones térmicas de carbón. A esto hay que sumar la importancia del sector minero del carbón en el país, que cuenta con unos 100.000 mineros organizados en unas 240 organizaciones sindicales muy fuertes que tienen un poder de influencia político de gran relevancia en el país. Por lo tanto, cabe esperar pues que la industria minera del carbón polaca condicione la política energética del país.

Para ilustrar esto, sólo hay que remitirse a la protesta masiva que tuvo lugar durante el discurso inaugural de la actual Primera Ministra polaca, Ewa Kopacz, en la que alrededor de 4.000 mineros del carbón se manifestaron frente al Parlamento demandando que no se busque reducir la dependencia de la economía polaca del carbón, así como que se vetara el acuerdo europeo de energía y clima para 2030.

Asimismo, cabe destacar el hecho de que durante la primera mitad de 2014 las compañías mineras polacas del carbón perdieron alrededor de 250 millones de euros, así como de que sólo tres de las quince minas de la empresa polaca Kompania Weglowa – la compañía minera del carbón más grande de toda Europa – sean rentables económicamente, dándose el caso de que algunas minas no habrían producido beneficios en años. Y a pesar de esto, el Gobierno polaco habría venido dando dinero y privilegios especiales a minas de carbón prácticamente en quiebra, lo que es indicativo del gran poder que posee el sector del carbón en Polonia. De acuerdo con un informe de Greenpeace Polonia entre 1990 y 2012, el sector minero del carbón habría recibido alrededor de 34.000 millones de euros en ayudas públicas (Greenpeace, 2014).

Y en este contexto, las compañías energéticas polacas siguen presentando proyectos para la construcción de nuevas plantas térmicas de generación eléctrica de carbón a fin de consolidar la dependencia energética del carbón del país (Stoczkiewicz and Jedrasik, 2014).

Así pues, la oposición de Polonia a una política climática y energética más ambiciosa a nivel europeo se explica en tanta la entiende como un peligro para la competitividad económica del país, que además pondría en riesgo miles de empleos en el país. No obstante, de acuerdo con varios informes, la reducción de emisiones en Polonia puede tener un impacto limitado e incluso positivo para la situación del país. Así por ejemplo mejorar la eficiencia energética tendría unos beneficios mucho mayores que los costes, así como aumentar la partición de las energías renovables en el mix energético del país permitiría incrementar la seguridad energética y reducir la dependencia de la importación de combustibles fósiles (Bukowski, 2013).

Sin embargo, y a pesar de ello, uno de los principales obstáculos que dificultan que Polonia adopte una posición más favorable a la política climática y energética europea reside en que cuatro de las cinco compañías mineras del carbón de Polonia pertenecen total o parcialmente al Estado. Asimismo, el mercado eléctrico polaco está conformado por cuatro compañías de estructura vertical que pertenecen al Tesoro del Estado que dominan la producción, distribución y comercio de la energía en el mercado polaco. A esto se suma la existencia de puertas giratorias, de tal modo que muchos antiguos ministros y viceministros ocupan altos puestos en las compañías estatales de energía y carbón en la actualidad (Stoczkiewicz y Jedrasik, 2014).

Así pues, lógicamente este conjunto de intereses parece que condiciona claramente la política energética de Polonia y de ahí su posición en relación con la estrategia de energía y clima de la UE.

Ahora bien, otro aspecto clave que explica la posición polaca es la narrativa que se ha creado a nivel nacional desde el gobierno polaco en lo que respecta a la política climática y energética europea. Así, durante los siete años de gobierno del anterior Primer Ministro polaco Donald Tusk (2007-2014) predominó un discurso por el que se culpaba a las energías renovables y a la política climática de la UE de los altos precios de la energía. En este sentido, Tusk llegó a afirmar a principios de 2014 que el Gobierno polaco, al retrasar la adopción de la política de renovables europea, había conseguido ahorrarle “miles de millones de zlotys [moneda polaca] a las familias polacas”, así como denunció que unas “altas ambiciones respecto al desarrollo de las fuentes de energía renovable podrían ser morales para la economía polaca” (EurActiv, 2014g).

Este discurso negativo para con la política climática y energética europea, amplificado por la prensa polaca, habría conformado una opinión pública en el país mayoritariamente contraria a la adopción de nuevos y más ambiciosos objetivos más allá de los ya fijados para 2020. Esto se vería reflejado, tal y como ya hemos visto, en el veto que el gobierno polaco de Donald Tusk habría impuesto en repetidas ocasiones en el seno del Consejo a la adopción de la *Hoja de ruta hacia una economía competitiva hipocarbónica en 2050* propuesta por la Comisión en tanto ésta suponía fijar nuevos objetivos de reducción de emisiones de GEI para 2030 y 2040.

Todo esto, como es lógico, condicionaría ya desde primera hora todo posible cambio de posición que pudiera adoptar el nuevo gobierno polaco presidido por Ewa Kopacz y salido de las urnas en septiembre de 2014, apenas un mes antes de la reunión del Consejo Europeo de octubre que habría de acordar los objetivos de energía y clima de la UE para 2030. A este respecto, y en vista de todo lo expuesto hasta aquí, se explican las declaraciones que la entonces recién electa Primera Ministra polaca hiciera unas semanas antes de la reunión del citado Consejo Europeo. Así, la Primera Ministra manifestaba que no acordaría nada que pudiese suponer un incremento en los precios de la energía para Polonia (Stoczkiewicz y Jedrasik, 2014), algo que como veíamos en el capítulo quinto del presente trabajo habría constituido uno de los principales impactos de la política climática y energética implementada por la UE hasta la fecha.

No obstante, y a pesar de que vetar el nuevo acuerdo en materia de energía y clima para 2030 hubiera podido suponer un claro incremento de su popularidad entre la población del país – lo cual reviste de una mayor importancia si se tiene en cuenta que se acercaban elecciones al Parlamento por aquellas fechas –, la nueva Primera Ministra decidió optar por una estrategia política diferente a la de su predecesor Donald Tusk –

quien vetó repetidamente la adopción de nuevos y ambiciosos objetivos para el periodo 2020-2050 a fin de defender los intereses polacos y en particular de las compañías energéticas –. Una estrategia diferente, sí, aunque probablemente más arriesgada y difícil en lo que al contexto político nacional se refiere.

Así, la Primera Ministra Kopacz accedería a apoyar el objetivo de reducción de emisiones del 40% para 2030 propuesto en el Consejo Europeo, si bien a condición de que un 40% de los derechos de emisión del RCDE se les siguiese asignando de forma gratuita a las empresas energéticas polacas hasta el 2030, honrando así su compromiso de no aprobar nada que pudiese implicar un incremento de los precios de la energía para los consumidores polacos (EurActiv, 2014g). Igualmente, durante las negociaciones conseguiría junto a otros Estados Miembros que el objetivo de renovables se fijase sólo a nivel europeo, dando una mayor flexibilidad a la hora de seguir impulsando o no el desarrollo de estas fuentes de energía en el país.

Finalmente, más allá de la influencia de Polonia y el Grupo Visegrad en el resultado final de las negociaciones, cabe destacar también el caso de Portugal. Y es que este Estado Miembro también planteó la posibilidad de vetar el acuerdo antes de la reunión, si bien a diferencia de Polonia, esta posición poco tenía que ver con que los objetivos propuestos fueran más o menos ambiciosos, sino con la necesidad de introducir un objetivo relativo a las interconexiones energéticas entre los países de la Unión. A este respecto, Portugal reclamaba la introducción de un objetivo que garantizase un 15% de interconexiones energéticas en Europa. Esta demanda – que junto con España es algo que se vendría reclamando desde ya mucho tiempo atrás – se entiende si consideramos que las renovables en el mix energético de Portugal suponen una contribución de cerca del 60% lo que se suma al hecho de que la Península Ibérica está prácticamente aislada energéticamente del resto de Europa (es una “isla energética”) (Van Renssen, 2014c). Unas mayores interconexiones permitirían exportar la electricidad producida en exceso por las renovables al resto de la Unión, algo de lo que también se beneficiaría España y que por tanto también apoyó durante el Consejo Europeo.

Así pues, es en este contexto en el que se reuniría el Consejo Europeo a fin de adoptar en el nuevo marco para la política de energía y clima de la UE para el periodo 2020-2030.

c. El acuerdo final del Consejo Europeo sobre el marco para las políticas de clima y energía en 2030: un acuerdo de reducción de ambiciones

El 24 de octubre de 2014 los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, reunidos en el Consejo Europeo, finalmente alcanzaban un acuerdo en torno al marco estratégico europeo sobre el clima y la energía para el periodo 2020-2030. Este acuerdo incluía finalmente la aprobación de cuatro objetivos en materia de energía y clima a cumplir de cada a 2030: a) un objetivo de reducción de emisiones de GEI; b) un objetivo sobre energía renovables; c) un objetivo sobre eficiencia energética; d) y un objetivo sobre infraestructuras e interconexiones energéticas europeas.

- a) El objetivo de reducción de emisiones establece que la Unión Europea en su conjunto ha de reducir sus emisiones de GEI en al menos un 40% (relativo a las emisiones de 1990) para 2030. En concreto, los sectores cubiertos por el RCDE habrán de reducir sus emisiones en 43% (respecto a los niveles de 2005), mientras

que los sectores difusos (transporte, agricultura, edificios, etc.) deberán reducir sus emisiones en un 30% (respecto a los niveles de 2005) a través de objetivos nacionales.

- b) El objetivo relativo a las energías renovables establece que para 2030 la energía procedente de fuentes renovables habrá de representar al menos el 27% de consumo energético final del conjunto de la UE.
- c) El objetivo sobre eficiencia energética establece que la Unión Europea en su conjunto ha de reducir de aquí a 2030 su consumo total de energía en al menos un 27% con respecto al nivel de consumo de 2007.
- d) El objetivo referente a las interconexiones energéticas establece que aquellos Estados Miembros – en particular los países bálticos, España y Portugal – que no han logrado un nivel mínimo de integración en el mercado interior de la energía deben tener una capacidad de interconexión con las redes eléctricas de sus estados vecinos de al menos el 15% de su capacidad de generación eléctrica de cara a 2030, y del 10% para 2020 (Consejo Europeo, 2014).

Se puede afirmar que el acuerdo logrado y los objetivos fijados dan continuidad al *Paquete legislativo de Energía y Clima* y los “objetivos 20-20-20” aprobados en 2009, así como a la *Hoja de Ruta hacia una economía competitiva hipocarbónica en 2050* aprobada en 2011. Sin embargo, hay que señalar que el nuevo acuerdo, si bien proporciona continuidad, al mismo tiempo se puede afirmar también que rebaja el nivel de ambición en materia de energía y clima que la UE había establecido con los objetivos para 2020 y que con los nuevos objetivos de cara a 2030 se ve ahora reducido.

A este respecto cabe señalar que de los objetivos fijados el único realmente y completamente vinculante sería el de reducción de emisiones. A través del RCDE los sectores aplicables quedan obligados a reducir sus emisiones según lo estipulado, siendo además que el acuerdo fija que el factor anual de reducción lineal²⁸ del límite máximo de emisiones permitidas del RCDE pase del 1,74% actual al 2,2% a partir de 2021. Por su parte, para los sectores no incluidos en el RCDE se establecen objetivos nacionales vinculantes para cada Estado Miembro en base a su capacidad. Además, según lo acordado cabe destacar que a diferencia del objetivo de reducción para 2020, el nuevo objetivo para 2030 no permitiría que la adquisición créditos internacionales de reducción de emisiones contase para lograr el 40% fijado, tan sólo la reducción de emisiones logradas en los Estados Miembros (Buchan *et al.*, 2014).

Ahora bien, cabe preguntarse si a pesar de todo esto el objetivo de un 40% de reducción de emisiones para 2030 es suficiente para lograr el objetivo europeo a largo plazo de reducir las emisiones de la UE entre un 80% y un 95% de aquí a 2050. A este respecto, siguiendo a Rossetto (2014), la adopción del objetivo del 40% para 2030 sólo permitiría alcanzar como máximo una reducción del 80% en 2050 – el valor mínimo del objetivo fijado para 2050 –, aun cuando de acuerdo con los estudios de la Comisión los costes de haber adoptado un objetivo de reducción de emisiones más ambicioso para 2030 serían básicamente los mismos y favorecería alcanzar mejor el objetivo para 2050. Por

²⁸ El factor de reducción lineal anual es el mecanismo que regula la reducción de la cantidad total de derechos de emisión del RCDE.

tanto, en este sentido se puede afirmar que la ambición en materia de energía y clima se ha reducido para el periodo 2020-2030, así como que a tenor de que un objetivo más ambicioso para 2030 era más económicamente rentable se puede decir que el objetivo acordado del 40% se debe a los intereses políticos en juego como hemos visto más arriba.

Por otro lado, en lo que respecta a las emisiones que han de reducirse mediante el RCDE – un 43% en 2030 respecto a los niveles de 2005 –, Buchan *et al.* (2014) afirman que, a pesar de la decisión de aumentar el factor anual de reducción del límite máximo de emisiones permitidas del RCDE al 2,2% para 2021, esto tendrá un impacto mínimo en el precio de los derechos de emisión. Esto se debería principalmente al exceso de derechos de emisión acumulados, problema que la Comisión en su propuesta original buscaba solucionar a través de la creación de una reserva de estabilidad en la que poder retirar temporalmente parte de esos derechos como ya explicábamos más arriba y que los devolviera al mercado cuando fuese necesario.

No obstante, si bien el Consejo Europeo incluiría la aprobación de esta reforma del RCDE en el acuerdo alcanzado, ésta no entraría en vigor hasta el año 2020, lo que suponía una concesión política a Polonia a fin de evitar su veto al acuerdo. A esto habría que añadir que también a fin de contentar a Polonia y al resto de países de Europa de Este – en particular a los integrantes del Grupo Visegrad – y así evitar su veto, el acuerdo alcanzado para 2030 permitiría a las empresas del sector de la energía de estos países seguir obteniendo hasta un 40% de derechos de emisión de forma gratuita hasta el 2030. Esto aun cuando en teoría, y de acuerdo con lo aprobado con anterioridad, la asignación gratuita de derechos de emisión para el sector de la energía debía finalizar para el 2020 pasando a distribuirse los derechos de emisión a través del sistema de subasta. Esta concesión supone que las empresas energéticas de los Estados Miembros del Este no se verían sometidas a la presión económica que en teoría debería suponer el RCDE a fin de impulsar su transición hacia formas de generación eléctrica bajas en carbono a través de inversiones en nuevas tecnologías e infraestructura (Buchan *et al.*, 2014). Una vez más, los intereses nacionales se habrían antepuesto a los intereses generales de la Unión, llevando a diluir la ambición climática de la UE.

Atendiendo ahora al objetivo de renovables del 27% para 2030, habría que señalar que como ya se ha señalado antes éste sería sólo vinculante a nivel europeo y – a diferencia del objetivo de renovables actual para 2020 – no se traduciría en objetivos nacionales vinculantes para cada Estado Miembro. Esto tiene serias implicaciones para el logro efectivo del objetivo, ya que en caso de incumplimiento no se podría hacer responsable a ningún Estado Miembro como sí ocurre en la actualidad. Esto supone que la Comisión no puede garantizar su cumplimiento ya que ante la ausencia de objetivos nacionales vinculantes no puede llevar a los Estados Miembros ante el Tribunal de Justicia de la UE en caso de incumplimiento – lo que sí sucede con los objetivos de reducción de emisiones y renovables para 2020 (Buchan y Key, 2014: 4-5).

Ahora bien, a fin de garantizar su cumplimiento, como indicábamos más arriba, la Comisión en su propuesta de enero planteaba el establecimiento de un sistema de gobernanza por el que la misma supervisaría los planes nacionales de los Estados Miembros de reducción de emisiones, energías renovables y eficiencia energética, haciendo las recomendaciones de modificación necesarias a fin de asegurar el logro de los objetivos. En este sentido, los Estados Miembros reflejarían en el acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo del 24 de octubre su conformidad tan sólo con el desarrollo de un “un sistema de gobernanza fiable y transparente, sin cargas administrativas innecesarias, para

contribuir a garantizar que la UE alcance sus objetivos de política energética, dejando la flexibilidad necesaria a los Estados miembros y respetando plenamente la libertad de estos para determinar su mix energético” (Consejo Europeo, 2014). Esto es, toda una declaración de intenciones en la que dejaban clara su postura en lo que respecta a que la competencia para determinar el mix energético sigue siendo nacional, cerrando así la puerta a la Comisión Europea a intervenir en este ámbito. Lo que queda claro, es que sigue siendo una incógnita cómo será el supuesto sistema de gobernanza que se establezca y si a la vista de esta declaración será realmente efectivo a la hora de garantizar la consecución de los objetivos.

Por otro lado, siguiendo a Buchan (2014: 12) y como ya indicábamos más arriba, cabe señalar que el objetivo acordado de tan sólo un 27% de participación de energías renovables a nivel europeo para 2030 supone una clara reducción en la ambición de la UE, ya que de acuerdo con los estudios realizados por la Comisión, tan sólo para cumplir el objetivo de reducción de emisiones del 40%, se estima ya una participación del 24% de renovables para 2030. Por tanto, un 27% apenas supondría esfuerzo alguno para los Estados Miembros.

En cuanto al objetivo de eficiencia energética, si bien la Comisión Europea proponía un 30%, dado que diferentes Estados Miembros presionaban por un objetivo del 25%, se llegó a un acuerdo de compromiso por el que al final se adoptaría un objetivo del 27%.

De acuerdo con Buchan *et al.* (2014), estos diluidos objetivos en materia de energía renovable y eficiencia energética, si bien serían denostados por las organizaciones medioambientales, serían bienvenidos especialmente tanto por los países de Europa del Este así como por el Reino Unido. En particular, el hecho de que el objetivo de energías renovables no se haya traducido en objetivos nacionales para cada Estado Miembro se puede afirmar que atiende a los intereses nacionales de estos Estados Miembros, a los primeros por no presionarles a seguir desarrollando energías renovables con el consecuente impacto de éstas para su sector energético altamente dependiente del carbón, y a al Reino Unido por abrirle así las puertas a dejar de lado las renovables para perseguir la descarbonización de su sistema eléctrico a través del fomento de la energía nuclear como de la tecnología de Almacenamiento y Captura de Carbono, en la que estaría invirtiendo grandes esperanzas y dinero.

Finalmente, en lo que respecta al objetivo relativo a incrementar la interconexión energética entre la península ibérica (España y Portugal) y los países bálticos con el resto de la Unión Europea cabe destacar que era una cuestión que estaba pendiente desde hacía mucho tiempo. Sólo gracias a la insistencia de España y Portugal durante las negociaciones se ha logrado plasmar esta necesidad de acabar con las islas energéticas existentes en la UE – véase la península ibérica y los países bálticos – en objetivos concretos a cumplir en 2020 y 2030. Más si cabe, la Comisión Europea será la responsable de supervisar el progreso de estos objetivos e informar de ello al Consejo Europeo periódicamente acerca de todas las fuentes de financiación posibles – lo que incluye fondos europeos – para garantizar que los objetivos se cumplen (Buchan *et al.*, 2014). Una vez más, los intereses nacionales – en este caso de Portugal y España – se imponen y lograr de hecho llegar a incluir un punto en el acuerdo final que ni se contemplaba en la propuesta inicial de la Comisión Europea.

7. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos realizado un análisis del estado de la cuestión respecto a la estrategia energética y de cambio climático de la Unión Europea. A este fin, en primer lugar hemos examinado el desarrollo histórico de la estrategia, sus orígenes y la progresiva convergencia de las políticas climática y energética, hasta su consolidación en la forma de una estrategia integrada. Partiendo de esto, hemos estudiado las propuestas centrales sobre las que se construye la estrategia – el *Paquete legislativo de Energía y Clima* junto con los “objetivos 20-20-20” y la *Hoja de Ruta 2050* – y el progreso realizado hasta la fecha. Asimismo, hemos analizado los principales problemas que aquejan a la estrategia – como el incremento de los precios de la energía en Europa, o su incapacidad para reducir la dependencia energética de la UE – para finalmente examinar el nuevo acuerdo de 2014 que fija los objetivos en materia de energía y clima para 2030 que buscan seguir avanzando en el desarrollo de la estrategia.

Y a la luz de todo lo expuesto en este trabajo, una de las principales conclusiones que podemos extraer es que la Unión Europea habría logrado definir e implementar de forma efectiva una estrategia integrada, comprehensiva y a largo plazo en materia de energía y clima para hacer frente al doble desafío climático y energético que presentábamos al inicio de este trabajo. Una estrategia que buscaría enfrentar el problema del cambio climático a través de la reducción de las emisiones de GEI de la UE, al tiempo que impulsar la progresiva transformación de la economía europea hacia un modelo sostenible, competitivo y seguro en lo que al abastecimiento energético se refiere.

Ahora bien, llegados a este punto, hemos de atender a la primera pregunta de la que partía este trabajo y que buscaba esclarecer si la estrategia en materia de energía y cambio climático – tal como ha sido definida e implementada por la Unión Europea hasta la fecha a través de los diferentes acuerdos y objetivos estudiados – es viable para lograr sus objetivos centrales de sostenibilidad, competitividad económica y seguridad energética.

A este respecto, se puede afirmar que la estrategia ha visto un progreso desigual en sus objetivos. En lo que respecta a sostenibilidad – entendida desde la estricta perspectiva de la reducción de emisiones de GEI – la UE habría venido realizando un notable progreso hasta la fecha. Desde 2008, con la entrada en vigor del *Paquete legislativo de Energía y Clima* y la fijación del objetivo de reducción de emisiones del 20% (respecto de 1990) para el año 2020, la UE habría logrado mitigar sus emisiones de GEI de forma considerable. De hecho, las previsiones indican que la Unión en su conjunto – tan sólo con las medidas adoptadas hasta la fecha – superaría el objetivo inicial propuesto de un 20% de reducciones, logrando un 21% para 2020. Pero es que de implementarse las medidas adicionales previstas en el *Paquete legislativo* la UE podría lograr en 2020 una reducción del 24%, lo que la situaría en la buena senda para cumplir con el objetivo de mitigar entre un 80-95% sus emisiones de GEI para 2050 dispuesto en la *Hoja de Ruta 2050*.

Por tanto, se puede hablar con cautela del éxito de la estrategia en lo relativo al objetivo de sostenibilidad, ya que cabría preguntarse hasta qué punto ha influido la crisis económica en la reducción de las emisiones de la UE y por tanto en este éxito. Más aún si tenemos en cuenta que el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión – considerado la piedra angular de las políticas establecidas por la UE para lograr la reducción de emisiones propuesta – no habría llegado nunca a funcionar de forma efectiva desde su nacimiento en 2005, y por tanto no se podría afirmar que éste haya sido el principal responsable de la

reducción de emisiones acometida por la Unión. No obstante, y a pesar de esto, no se puede despreciar el papel jugado por las políticas nacionales de mitigación de GEI, así como el amplio desarrollo que habrían visto las energías renovables, o la mejora de la eficiencia energética de la UE.

Sea como sea, la cuestión es que si bien la estrategia ha cumplido en lo que respecta al objetivo de sostenibilidad, no ha sido el caso en lo relativo a los objetivos de competitividad económica y seguridad energética. De hecho, se puede afirmar que en gran parte, las medidas adoptadas para avanzar hacia el objetivo de sostenibilidad habrían devenido en problemas para la competitividad económica europea. Hablamos del problema de los altos precios de la energía – que habrían venido subiendo desde el 2009 cuando se adopta el *Paquete legislativo de Energía y Clima* – y que tendría su principal causa en las políticas de subsidios y ayudas para el desarrollo de las energías renovables e infraestructura energética, así como en los distintos gravámenes medioambientales establecidos por los Estados Miembros para fomentar la reducción de emisiones. Y dado que estos altos precios supondrían un serio problema para la competitividad internacional de la industria europea, se puede aseverar que la estrategia energética y climática de la UE habría devenido en un conflicto de objetivos. Esto es, se habría progresado hacia la sostenibilidad en detrimento de la competitividad.

En cuanto al objetivo de seguridad energética, sería el gran olvidado de la estrategia. Hasta la fecha, la implementación de la estrategia no habría logrado reducir la grave dependencia energética que viene aquejando a la UE desde hace décadas, por lo que se podría afirmar que también ha fracasado en lo que respecta a este objetivo. No obstante, habría que señalar que ésta es una estrategia a largo plazo, con vistas a 2050, y que lograr acabar con un problema estructural tan complejo como es el de la dependencia energética no es una tarea sencilla. Al menos, no en tan poco tiempo, pues apenas han pasado siete años desde que se iniciara el desarrollo de la estrategia en 2008 con la adopción de los “objetivos 20-20-20” y el *Paquete legislativo de Energía y Clima*. Habrá que esperar pues unos cuantos años más para ver cómo sigue desarrollándose la estrategia y comprobar si efectivamente resulta en una progresiva reducción de la dependencia energética de la UE. Cuestión en la que futuros trabajos de investigación podrían ahondar.

Dicho esto, podemos hablar pues de un fracaso de la estrategia – al menos hasta la fecha – en lo que al logro de los objetivos de sostenibilidad, competitividad económica y seguridad energética se refiere. No obstante, como acabamos de apuntar, la estrategia climática y energética de la Unión Europea es una apuesta a largo plazo, y por tanto es en 2050 cuando habremos de valorar si efectivamente logra el deseado equilibrio entre sostenibilidad, competitividad y seguridad de la economía europea.

Por otro lado, y a pesar de todo, es imposible negar que la Unión Europea, gracias a su estrategia, haya venido siendo el actor líder en el escenario internacional en lo que respecta a la lucha contra el cambio climático. No obstante, y respondiendo ahora a la segunda pregunta de este trabajo relativa al evolución de la ambición climática de la Unión Europea y su estrategia desde sus inicios hasta la fecha, se puede afirmar en vista de lo expuesto que ésta se ha reducido notablemente, en concreto a raíz del acuerdo alcanzado para 2030.

Como se indicaba más arriba, los nuevos objetivos en materia de mitigación de GEI, energías renovables y eficiencia energética aprobados de cara a 2030 demuestran que la ambición climática de la Unión se ha diluido, especialmente si los comparamos con la ambición planteada por los objetivos para 2020 también examinados en este trabajo. Esto

se debería a que el único objetivo realmente vinculante del acuerdo 2030 es el de reducción de emisiones. Y aún así, éste constituiría el objetivo mínimo posible de acuerdo con la *Hoja de Ruta 2050* para poder lograr en 2050 como máximo una reducción del 80% de las emisiones; esto es, el objetivo más bajo de la horquilla planteada del 80-95%. Además, hay que destacar que siendo el RCDE la pieza central sobre la que descansa la reducción de emisiones de GEI de la UE, las urgentes reformas que reclama para su correcto funcionamiento no entrarían en vigor hasta el año 2021 según lo acordado.

Por su parte, en cuanto al objetivo de energías renovables para 2030 – más allá de que no se traduzca en esta ocasión en objetivos nacionales vinculantes, y por tanto se impida garantizar su cumplimiento de forma eficaz –, lo que es reseñable es que según previsiones de la Comisión, para 2030 se espera ya una participación de las energías renovables en el consumo final de la Unión Europea de un 24% si se ha de cumplir con el objetivo fijado de mitigación de GEI del 40%. Por tanto, se puede afirmar que un objetivo del 27% de renovables para 2030 adolece claramente de ambición alguna, ya que no supondrá un esfuerzo real a los Estados Miembros para alcanzarlo.

En cuanto al objetivo de eficiencia energética, una vez más y al igual que ocurrió con el objetivo para 2020, se trata de un objetivo meramente indicativo y cuanto menos ambicioso, habiendo quedado en un 27% frente al 30% de la propuesta inicial de la Comisión y al 40% de la propuesta del Parlamento Europeo. Así pues, y a la vista de que el objetivo de eficiencia energética para 2020 no parece que vaya a cumplirse de acuerdo con las previsiones actuales, cabe esperar que lo mismo ocurra con el objetivo propuesto para 2030, aun cuando la eficiencia energética debería ser un elemento central de la estrategia energética y climática de la UE.

Dicho esto, cabe concluir que la ambición de la Unión Europea de ser un actor líder internacional en el ámbito de la lucha contra el cambio climático ha sido desplazada por los intereses nacionales de los Estados Miembros, que más preocupados por el impacto que la estrategia de la UE en este ámbito puede suponer para sus economías. Como hemos visto a través del análisis de los diferentes procesos de negociación para adoptar los distintos acuerdos y objetivos que configuran la estrategia, el papel jugado por los Estados Miembros en el seno del Consejo habría llevado a diluir progresivamente la ambición de la estrategia. En este sentido, especial mención merece la capacidad de influencia que han tenido los países de Europa del Este y Central – y en particular Polonia – a lo largo de las negociaciones de los distintos acuerdos, y cómo haciendo uso de la amenaza de veto han logrado ver satisfechos sus intereses nacionales en detrimento de la ambición de los objetivos.

A este respecto, reviste especial interés atender al procedimiento de decisión seguido para la adopción de los distintos acuerdos y objetivos de la estrategia. Y es que la cuestión del cambio climático y la energía cae dentro del ámbito de las competencias compartidas de la Unión Europea, y por tanto, todo acuerdo al respecto habría de adoptarse mediante el procedimiento de codecisión, por el que la Comisión Europea presenta propuesta legislativa al Consejo y el Parlamento y ambos deciden de forma conjunta sobre la misma, siendo además que el Consejo adoptaría sus decisiones por mayoría cualificada y no unanimidad.

Sin embargo, en el caso de los acuerdos y objetivos relativos a la estrategia de energía y clima de la UE aquí analizada, serían los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE reunidos en el seno del Consejo Europeo los que habrían tomado la iniciativa desde el

primer momento y por tanto tenido la última palabra; es el Consejo Europeo el que en última instancia habría adoptado todas las decisiones cruciales en relación a la estrategia. Esto supone que, como hemos visto, las decisiones en torno a los “objetivos 20-20-20” para 2020, el *Paquete legislativo de Energía y Clima*, y finalmente el nuevo *Marco para las políticas de clima y energía en 2030*, habrían de adoptarse en última instancia por unanimidad, otorgando así a los Estados Miembros el poder de vetar todo acuerdo en caso de que sus intereses nacionales se vieran amenazados, como efectivamente ha sido el caso. En este sentido, cabe destacar el caso de la *Hoja de Ruta 2050*, que constituye un documento político presentado por la Comisión que buscaba fijar objetivos de reducción para el periodo 2020-2050, y que precisamente como resultado del veto continuado por parte de Polonia no se habría traducido en legislación vinculante.

Dicho esto, se podría afirmar que el procedimiento de decisión seguido constituye la principal razón por la que el acuerdo y objetivos para 2030 han supuesto una reducción de la ambición de la estrategia energética y climática de la UE, ya que los Estados Miembros habrían tenido la última palabra y por tanto habrían podido imponer sus intereses nacionales frente a los intereses generales de la UE y su ambición climática.

Ahora bien, cabe preguntarse si de haberse seguido el procedimiento de decisión ordinario – con la Comisión haciendo uso de su iniciativa legislativa y planteando una propuesta en materia de energía y clima directamente al Parlamento Europeo y el Consejo para su adopción por codecisión – habría sido posible que se desarrollase estrategia alguna en este ámbito a nivel europeo. Y es que como señalaba el por entonces Presidente de la Comisión Barroso, “si no tenemos a los Estados Miembros con nosotros, no tendremos una política común energética (...) De cualquier otro modo sería como lanzarse contra un muro”. Es decir, en un tema tan sensible como la política energética y climática – que afecta directamente a múltiples sectores de la economía de los países, y en especial al de la energía – parece lógico pensar que buscar el consenso de los Estados Miembros y dejar que sean ellos lleven la iniciativa sea la estrategia más adecuada para lograr todo acuerdo en este ámbito. Aunque ello implicase que los intereses nacionales habrían de jugar un papel central en la mayor o menor ambición de esos acuerdos, como hemos comprobado.

Finalmente, cabe concluir que la incertidumbre es a día de hoy el rasgo más definitorio de la estrategia. En primer lugar, incertidumbre respecto a si los nuevos objetivos para 2030 permitirán a la UE seguir en el buen camino hacia la meta fijada para 2050, o si por el contrario el problema de la competitividad económica resultará en un paso atrás en la estrategia al adoptarse unos objetivos climáticos menos ambiciosos.

Por otro lado, incertidumbre respecto al futuro acuerdo internacional que se espera aprobar en diciembre de 2015 en la Conferencia sobre cambio climático de París. A este respecto, cabe señalar que unas semanas poco después del anuncio de los nuevos objetivos en materia de energía y clima de la UE para 2030, Estados Unidos anunciaba su compromiso de reducir sus emisiones entre un 26% y un 28% con respecto a los niveles de 2005. Por su parte, China presentaba su compromiso de aumentar el uso de fuentes de energía bajas en carbono para satisfacer sus necesidades energéticas así como del compromiso de limitar el aumento de sus emisiones hasta 2030, fecha a partir de la cual comenzaría a reducirlas.

Dicho esto, si en diciembre de 2015 se lograra la aprobación de un acuerdo global de reducción de emisiones ambicioso que incluyera a Estados Unidos y a China – principales emisores mundiales de GEI –, esto supondría que la UE ya no estaría tan sola en su acción

contra el cambio climático y por tanto las cargas económicas que esto conlleva se distribuirían entre más países, lo que contribuiría a paliar el problema de competitividad económica que actualmente padece como consecuencia de su estrategia climática.

A esto habría que añadir que el logro de un acuerdo internacional realmente efectivo en materia de reducción de emisiones podría evitar el aumento de las temperaturas globales por encima de los 2° C y por tanto de los impactos más graves del cambio climático, con lo que los esfuerzos realizados hasta la fecha por la UE no habrían sido baldíos. Ahora bien, cabe preguntarse si la Unión Europea será capaz de ejercer de forma efectiva su capacidad de influencia, su *soft power*, en las negociaciones internacionales en el seno de la Convención, de tal modo que se logre ese ansiado acuerdo. De ser así, la UE se consolidaría finalmente como actor internacional líder en la acción contra el cambio climático.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos oficiales

AEMA (Agencia Europea de Medio Ambiente) (2013) *Trends and projections in Europe 2013. Tracking progress towards Europe's climate and energy targets until 2020*. EEA Report 10/2013. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

AIE (Agencia Internacional de la Energía) (2013) *World Energy Outlook 2013*. París: OCDE/AIE

Comisión Europea (2006) *Libro Verde. Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, COM (2006) 105 final, Bruselas

Comisión Europea (2007) *Una política energética para Europa*, COM (2007) 1 final, Bruselas

Comisión Europea (2008) *Dos veces 20 para el 2020: El cambio climático, una oportunidad para Europa*, COM (2008) 30 final, Bruselas

Comisión Europea (2011) *A roadmap for moving to a competitive low-carbon economy in 2050*, COM (2011) 112 final/2, Bruselas

Comisión Europea (2012) *Europe 2020 Targets: Climate Change and Energy* [en línea]. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/16_energy_and_ghg.pdf> [Consulta: 11 de mayo de 2014]

Comisión Europea (2013a) *EU Energy, Transport and GHG Emissions Trends to 2050. Reference Scenario 2013* [en línea]. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <http://ec.europa.eu/energy/observatory/trends_2030/doc/trends_to_2050_update_2013.pdf> [Consulta: 11 de mayo de 2014]

Comisión Europea (2013b) *EU Energy in Figures. Statistical Pocketbook 2013* [en línea]. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/2013_pocketbook.pdf> [Consulta: 11

de mayo de 2014]

Comisión Europea (2013c) *The EU Emissions Trading System (EU ETS)* [en línea]. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf> [Consulta: 11 de mayo de 2014]

Comisión Europea (2013d) *Libro Verde. Un marco para las políticas de clima y energía en 2030*, COM (2013) 169 final, Bruselas

Comisión Europea (2013e) *Comunicado de prensa. La Comisión da los primeros pasos hacia una estrategia sobre clima y energía en 2030*, IP/13/272, Bruselas

Comisión Europea (2013f) *Decisión N° 1359/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que modifica la Directiva 2003/87/CE con objeto de precisar las disposiciones sobre el calendario de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero*, DOUE, L 343/1

Comisión Europea (2014a) *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030*, COM (2014) 15 final, Bruselas

Comisión Europea (2014b) Commission Staff Working Document. Impact Assesment Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Energy Efficiency and its contribution to energy security and the 2030 Framework for climate and energy policy, SWD (2014) 255 final, Bruselas

Comisión Europea (2014c) *Energy prices and costs in Europe*, COM (2014) 21/2, Bruselas

Comisión Europea (2014d) *Preparar la revisión de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2014) 130 final, Bruselas

Comisión Europea (2014e) *Reglamento (UE) N° 176/2014 de la Comisión, de 25 de febrero de 2014, por el que se modifica el Reglamento (UE) no 1031/2010, en particular con el fin de determinar los volúmenes de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero que se subastarán en 2013- 2020*, DOUE, L 56/11

Comisión Europea (2014f) *Memo. Questions and answers on the proposed market stability*

reserve for the EU emissions trading system, MEMO/14/39, Bruselas

Comisión Europea (2014g) *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión, y por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE, COM(2014) 20 final, 2014/0011 (COD), Bruselas*

Consejo de la Unión Europea (2007) *Consejo Europeo de Bruselas 8 y 9 de marzo de 2007. Conclusiones de la Presidencia, 7224/1/07 REV 1, Bruselas*

Consejo de la Unión Europea (2009) *Consejo Europeo de Bruselas 29 y 30 de octubre de 2009. Conclusiones de la Presidencia, 15265/09 CONCL 3, Bruselas*

Consejo Europeo (2013) *Consejo Europeo de 22 de mayo de 2013. Conclusiones, EUCO 75/1/13 REV 1, Bruselas*

Consejo Europeo (2014) *Consejo Europeo (23 y 24 de octubre de 2014) – Conclusiones, EUCO 169/14, Bruselas*

Greenpeace (2014) *Subsidising the past. How public aid and ignoring external costs keep Poland's coal-based energy system alive. Disponible en: <<http://www.greenpeace.org/eu-unit/Global/eu-unit/reports-briefings/2014/20140408%20Warsaw%20Institute%20for%20Economic%20Studies%20coal%20financial%20aid%20briefing.pdf>> [Consulta: 20 de mayo de 2014]*

Grupo Visegrad (2014) *Joint Statement of the 21st Meeting of the Ministers of Environment of the Visegrad Group Countries, the Republic of Bulgaria and Romania, 30 de septiembre de 2014, Bratislava (Eslovaquia)*

IPCC (Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático) (2014a) *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Working Group II contribution to the IPCC Fifth Assessment Report. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press*

IPCC (Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático) (2014b) *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Working Group III Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press*

Parlamento Europeo (2014) *Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de febrero de 2014, sobre un marco para las políticas de clima y energía en 2030*, 2013/2135(INI)

United Nations Framework Convention on Climate Change (adoptada el 9 de Mayo de 1992, en vigor el 21 de Marzo de 1994) 1771 UNTS 107, 31 ILM 849 (1992)

Literatura académica

Adelle, C.; Pallemarts, M. y Chiavari, J. (2009) *Climate Change and Energy Security in Europe: Policy Integration and its limits*. Estocolmo: Swedish Institute for European Policy Studies

Ahtonen, A. (2014) “The 2030 framework on climate and energy - Getting Europe on the right track?”, *European Policy Centre*, EPC Commentary, 30 de Enero de 2014

Buchan, D. (2013) “Why Europe’s energy and climate policies are coming apart”, *Oxford Institute for Energy Studies*, SP 28, Julio 2013

Buchan, D. (2014) “Costs, competitiveness and climate policy: distortions across Europe”, *Oxford Institute for Energy Studies*, Oxford Energy Comment, Abril 2014

Buchan, D. (2009) *Energy and Climate Change: Europe at the Crossroads*. Oxford: Oxford University Press

Buchan, D. y Key, M. (2014) “The EU’s new energy and climate goals for 2030: under-ambitious and over-bearing?”, *Oxford Institute for Energy Studies*, Oxford Energy Comment, Enero 2014

Buchan, D.; Key, M. y Robinson, D. (2014) “Energy and climate targets for 2030: Europe takes its foot off the pedal”, *Oxford Institute for Energy Studies*, Oxford Energy Comment, Octubre 2014

Bukowski, M. (2013) *2050.pl The journey to the low-emission future*, Varsovia: Warsaw Institute for Economic Studies (WISE), Institute for Sustainable Development y European Climate Foundation. Disponible en: http://np2050.pl/files/pliki/raport_low-emission_poland_2050.pdf [Consulta: 20 de mayo de 2014]

- Colak, M. y Ege, A. (2013) “An Assessment of EU 2020 Strategy: Too Far to Reach?”, *Social indicators research [Soc. indic. res.]*, 110 (2): 659-680
- De Quinto Romero, J. y López Milla, J. (2010) “EU policies for Renewable Energies”, en A. Marquina (ed.), *Global Warming and Climate Change. Prospects and Policies in Asia and Europe*. Nueva York: Palgrave Macmillan
- Lacasta, N.; Oberthür, S.; Santos, E.; y Barata, P. (2010) “From Sharing the Burden to Sharing the Effort: Decision 406/2009/EC on Member State Emission Targets for non-ETS Sectors”, en S. Oberthür y M. Pallemmaerts (eds.), *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy*. Burselas: VUBPRESS Brussels University Press, Academic and Scientific Publishers nv
- Delvaux, A. (2014) “A new 2030 climate and energy framework for the EU”, *The European Files*, 32: 17
- Ellerman, D.; Marcantonini, C. y Zaklan, A. (2014) *The EU ETS: Eight Years and Counting*. European University Institute: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI Working paper RSCAS 2014/04
- Felzinger, F. (2014) “Climate and Energy policy needs to be aligned with the Industrial Renaissance objective”, *The European Files*, 32: 31-32
- Helm, D. (2013), “The European framework for energy and climate policies”, *Energy Policy*, 64: 29-35
- Jiménez Beltrán, D. (2011) “La Hoja de Ruta 2050 de la UE. Hacia una economía y modelo energético bajo en carbono y sostenible”, *Ambienta* [en línea], Agosto 2011, 96. Disponible en: <http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/RutaUE.htm> [Consulta: 20 de mayo de 2014]
- Kerebel, C. (2009) “The Results of Negotiations on the “Climate and Energy Package””, *Institut Français des Relations Internationales (ifri)*, Édito Énergie, Febrero 2009. Disponible en: <http://www.ifri.org/fr/publications/editoriaux/edito-energie/results-negotiations-climate-and-energy-package> [Consulta: 20 de mayo de 2014]

- Kulovesi, K.; Morger, E. y Muñoz, M. (2011) “Environmental integration and multifaceted international dimensions of EU law: Unpacking the EU’s 2009 climate and energy package”, *Common Market Law Review*, 48 (3): 829-891
- Oettinger, G. (2014) “EU energy policy achievements and the way forward”, *The European Files*, 32: 6
- Marcu, A.; Egenhofer, C.; Roth, S. y Stoefs, W. (2014) *Carbon Leakage: Options for the EU*. Bruselas: Centre for European Policy Studies, Special Report
- Martínez Camarero, C. y María-Tomé, B. (2012) “El precio del CO2 hunde el comercio de emisiones”, *Daphnia*, 58
- Rossetto, N. (2014) “The EU Agreement On The 2030 Framework For Climate And Energy Policy”, *Hazar Strateji Enstitüsü*, Analiz, 12 de Diciembre de 2014
- Solorio, I. (2013) *La política medioambiental comunitaria y la europeización de las políticas energéticas nacionales de los estados miembros. La política europea de renovables y su impacto en España y el Reino Unido*. Tesis de Doctorado. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Departament de Dret Públic i de Ciències Historicojurídiques, Àrea de Dret Internacional Públic i de Relacions Internacionals. Disponible en: www.tdx.cat [Consulta: 11 de mayo de 2014]
- Vogler, J. (2013) “Changing conceptions of climate and energy security in Europe”, *Environmental Politics*, 22 (4): 627-645
- Vogler, J. (2011) “The Challenge of the Environment, Energy, and Climate Change”, en C. Hill and M. Smith (eds.), *International Relations and the European Union*. New York: Oxford University Press
- Wettestad, J.; Eikeland, P. O. y Nilsson, M. (2012) “EU Climate and Energy Policy: A Hesitant Supranational Turn?”, *Global Environmental Politics*, 12 (2): 67-86

Artículos de prensa

- EurActiv (2008a) “EU under pressure over CO2 effort sharing”, *EurActiv* [en línea], 2 de Junio de 2008. Disponible en: <http://www.euractiv.com/climate-change/eu-pressure-co2-effort-sharing/article-172919> [Consulta: 8 de abril de 2015]

EurActiv (2008b) “Deal on EU climate package by year's end?”, *EurActiv* [en línea], 3 de Junio de 2008. Disponible en: <<http://www.euractiv.com/priorities/deal-eu-climate-package-year/article-172922>> [Consulta: 8 de abril de 2015]

EurActiv (2008c) “Italy defies EU summit deal on climate change”, *EurActiv* [en línea], 9 de Diciembre de 2008. Disponible en: <<http://www.euractiv.com/climate-change/italy-defies-eu-summit-deal-clim-news-221051>> [Consulta: 8 de abril de 2015]

EurActiv (2012a) “Danes see ‘tough negotiations’ at Environment Council”, *EurActiv* [en línea], 9 de Marzo de 2012. Disponible en: <<http://www.euractiv.com/climate-environment/danish-presidency-predicts-tough-negotiations-environment-council-news-511409>> [Consulta: 8 de abril de 2015]

EurActiv (2012b) “Poland blocks EU's zero-carbon plan”, *EurActiv* [en línea], 18 de Junio de 2012. Disponible en: <<http://www.euractiv.com/climate-environment/poland-blocks-eus-zero-carbon-pl-news-513368>> [Consulta: 8 de abril de 2015]

EurActiv (2014a) “EU member states not reaching 2020 energy efficiency goals, Commission says”, *EurActiv* [en línea], 6 de Febrero de 2014. Disponible en: <<http://www.euractiv.com/sections/energy/eu-member-states-not-reaching-2020-energy-efficiency-goals-commission-says-303640>> [Consulta: 8 de abril de 2015]

EurActiv (2014b) “Parliament, Commission set for clash over 2030 clean energy goals”, *EurActiv* [en línea], 6 de Febrero de 2014. Disponible en: <<http://www.euractiv.com/sections/energy/brussels-puts-30-energy-savings-target-table-2030-303679>> [Consulta: 8 de abril de 2015]

EurActiv (2014c) “Parliament, Commission set for clash over 2030 clean energy goals”, *EurActiv* [en línea], 24 de Julio de 2014. Disponible en: <<http://www.euractiv.com/energy/parliament-commission-set-clash-news-532682>> [Consulta: 12 de mayo de 2014]

EurActiv (2014d) “Parliament backs strong EU stance on 2030 clean energy goals”, *EurActiv* [en línea], 10 de Enero de 2014. Disponible en: <<http://www.euractiv.com/energy/meps-confirm-ambitious-stance-20-news-533298>> [Consulta: 12 de mayo de 2014]

EurActiv (2014e) “France throws weight behind 30% energy savings goal”, *EurActiv* [en línea], 23 de Julio de 2014. Disponible en: <<http://www.euractiv.com/sections/energy/france-throws-weight-behind-30-energy-savings-goal-303654>> [Consulta: 8 de abril de 2015]

EurActiv (2014f) “EU’s energy efficiency review puts high target on agenda”, *EurActiv* [en línea], 17 de Junio de 2014. Disponible en: <<http://www.euractiv.com/sections/energy/eus-energy-efficiency-review-puts-high-target-agenda-302836>> [Consulta: 8 de abril de 2015]

EurActiv (2014g) “The 2030 targets: A game changer for Poland?”, *EurActiv* [en línea], 29 de Octubre de 2014. Disponible en: <<http://www.euractiv.com/sections/energy/2030-targets-game-changer-poland-309589>> [Consulta: 8 de abril de 2015]

Geden, O. y Fische, S. (2014) “EU climate policy “in line” with 2050 goal – but what does that mean?”, *EnergyPost* [en línea], 27 de Marzo de 2014. Disponible en: <<http://www.energypost.eu/eu-climate-policy-line-2050-goal-mean/>> [Consulta: 8 de abril de 2015]

Keating, D. (2012) “Poland blocks EU’s low-carbon roadmap. Poles refuse to set greenhouse-gas reduction targets for after 2020”, *POLITICO* [en línea], 10 de Marzo de 2012. Disponible en: <<http://www.politico.eu/article/poland-blocks-eus-low-carbon-roadmap/>> [Consulta: 8 de abril de 2015]

Stoczkiewicz, M. and Jedrasik, I. (2014) “Understanding the Polish anti-climate crusade”, *EnergyPost* [en línea], 23 de Octubre de 2014. Disponible en: <<http://www.energypost.eu/understanding-polish-anti-climate-crusade-2/>> [Consulta: 8 de abril de 2015]

Teffer, P. (2014a) “What are the EU climate talks about?”, *euobserver* [en línea], 20 de Octubre de 2014. Disponible en: <<https://euobserver.com/environment/126104>> [Consulta: 8 de abril de 2015]

Teffer, P. (2014b) “Eastern countries oppose EU climate goals”, *euobserver* [en línea], 2 de Octubre de 2014. Disponible en: <<https://euobserver.com/news/125852>> [Consulta: 8 de abril de 2015]

- Van Renssen, S. (2014a) “Brussels confines climate policy to emission reduction and emission trading”, *EnergyPost* [en línea], 23 de Enero de 2014. Disponible en: <<http://www.energypost.eu/brussels-confines-climate-policy-emission-reduction-emission-trading/>> [Consulta: 8 de abril de 2015]
- Van Renssen, S. (2014b) “EU deeply divided over 2030 climate and energy policy”, *EnergyPost* [en línea], 5 de Marzo de 2014. Disponible en: <<http://www.energypost.eu/eu-divided-2030-climate-energy-policy/>> [Consulta: 8 de abril de 2015]
- Van Renssen, S. (2014c) “The great EU climate and energy test: European leaders need deal that will convince the world”, *EnergyPost* [en línea], 20 de Octubre de 2014. Disponible en: <<http://www.energypost.eu/great-eu-climate-energy-test-european-leaders-need-deal-will-convince-world/>> [Consulta: 8 de abril de 2015]